

Мониторинг исполнения законодательства по вопросу деятельности контрольно- счетных органов Курской области и муниципальных образований

В связи с участием Курской областной Думы в Интернет-конференции на тему «Нормативно-правовое обеспечение вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и во исполнение поручения председателя Курской областной Думы от 17.06.2011г. Управлением стратегического развития законодательства и мониторинга правоприменительной практики Курской областной Думы проведен мониторинг исполнения законодательства Курской области по вопросу деятельности контрольно-счетных органов Курской области и муниципальных образований.

Правовая основа деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, их основные полномочия определены Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 года №145-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 05.08.2000 №116-ФЗ, от 08.08.2001 №126-ФЗ, от 29.05.2002 №57-ФЗ, от 10.07.2002 №86-ФЗ, от 24.07.2002 №104-ФЗ, от 24.07.2002 №110-ФЗ, от 07.07.2003 №117-ФЗ, от 07.07.2003 №123-ФЗ, от 11.11.2003 №147-ФЗ, от 11.11.2003 №148-ФЗ, от 08.12.2003 №158-ФЗ, от 23.12.2003 №184-ФЗ, от 23.12.2003 №186-ФЗ, от 20.08.2004 №111-ФЗ, от 20.08.2004 №120-ФЗ, от 23.12.2004 №174-ФЗ, от 28.12.2004 №182-ФЗ, от 29.12.2004 №195-ФЗ, от 09.05.2005 №49-ФЗ, от 01.07.2005 №78-ФЗ, от 12.10.2005 №127-ФЗ, от 19.12.2005 №159-ФЗ, от 22.12.2005 №176-ФЗ, от 27.12.2005 №197-ФЗ, от 27.12.2005 №198-ФЗ, от 03.01.2006 №6-ФЗ, от 02.02.2006 №19-ФЗ, от 16.10.2006 №160-ФЗ, от 03.11.2006 №175-ФЗ, от 04.12.2006 №201-ФЗ, от 19.12.2006 №237-ФЗ, от 30.12.2006 №265-ФЗ, от 20.04.2007 №53-ФЗ, от 26.04.2007 №63-ФЗ (ред. 24.11.2008), от 24.07.2007 №212-ФЗ, от 02.11.2007 №247-ФЗ, от 08.11.2007 №257-ФЗ, от 06.12.2007 №333-ФЗ, от 14.07.2008 №118-ФЗ, от 22.07.2008 №141-ФЗ, от 24.07.2008 №161-ФЗ, от 24.11.2008 №205-ФЗ, от 25.12.2008 №281-ФЗ, от 30.12.2008 №310-ФЗ, от 09.04.2009 №58-ФЗ, от 17.07.2009 №145-ФЗ, от 19.07.2009 №192-ФЗ, от 24.07.2009 №213-ФЗ, от 22.09.2009 №218-ФЗ, от 23.11.2009 №261-ФЗ, от 28.11.2009 №283-ФЗ, от 17.12.2009 №314-ФЗ, от 27.12.2009 №374-ФЗ, от 30.04.2010 №69-ФЗ, от 08.05.2010 №83-ФЗ, от 10.05.2010 №85-ФЗ, от 19.05.2010 №86-ФЗ, от 27.07.2010 №216-ФЗ, от 27.07.2010 №223-ФЗ, от 27.07.2010 №229-ФЗ, от 28.09.2010 №243-ФЗ, от 30.09.2010 №245-ФЗ, от 08.11.2010 №293-ФЗ, от 29.11.2010 №313-ФЗ, от 06.04.2011 №68-ФЗ, с изм., внесенными Федеральными законами от 31.12.1999 №227-ФЗ, от 27.12.2000 №150-ФЗ,

от 30.12.2001 №194-ФЗ, 09.07.1999 №159-ФЗ (ред. 09.07.2002), от 24.12.2002 №176-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 №12-П, Федеральными законами от 23.12.2004 №173-ФЗ, от 26.12.2005 №189-ФЗ, от 19.12.2006 №238-ФЗ, от 01.12.2008 №225-ФЗ, от 09.02.2009 №17-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 22.06.2009 №10-П, Федеральными законами от 18.07.2009 №181-ФЗ, от 28.12.2010 №402-ФЗ) (далее – Бюджетный кодекс Российской Федерации), устанавливающим рамки деятельности как органов государственного финансового контроля, созданных законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, так и органами местного самоуправления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит следующие правовые нормы в отношении контрольной деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления:

- органы государственного финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проводят экспертизу проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов (пункт 12 статьи 145);

- орган государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, проводит проверку отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, готовит заключение на него в течение 1,5 месяца и представляет соответствующее заключение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 6 статьи 149);

- органы государственного (муниципального) финансового контроля являются участниками бюджетного процесса (пункт 1 статьи 152);

- законодательные (представительные) органы формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов (пункт 1 статьи 153);

- органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и готовят заключения на годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации (пункт 1 статьи 157);

- контрольный орган, созданный законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, вправе

проводить проверки местных бюджетов - получателей межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации (абзац 2 пункта 2.1 статьи 157);

- полномочия органа государственного (муниципального) финансового контроля, созданного законодательным (представительным) органом, определяются законом (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования) (пункт 3 статьи 157);

- в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении бюджетных смет одновременно с проектом закона о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются предложенные органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными законодательными (представительными) органами, проекты бюджетных смет указанных органов (абзац 15 статьи 184.2);

- отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года после утверждения высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией и направляется в соответствующий законодательный (представительный) орган и созданный им орган государственного (муниципального) финансового контроля (пункт 5 статьи 264.2);

- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета осуществляется, в том числе, органом государственного (муниципального) финансового контроля, образованным (сформированным) законодательным (представительным) органом в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом представительного органа местного самоуправления с соблюдением требований Бюджетного кодекса Российской Федерации (абзацы 2-3 пункта 2 статьи 264.4);

- по обращению представительного органа поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться контрольным органом муниципального района или органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданным законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации (абзац 4 пункта 2 статьи 264.4);

- орган государственного (муниципального) финансового контроля готовит заключение на отчет об исполнении бюджета с учетом данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств (пункт 4 статьи 264.4);

- заключение на годовой отчет об исполнении бюджета

представляется органом государственного (муниципального) финансового контроля в законодательный (представительный) орган с одновременным направлением соответственно в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местную администрацию (пункт 5 статьи 264.4);

- контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований 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 и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств (статья 270).

Таким образом, регулирование субъектом Российской Федерации либо муниципальным образованием вопросов деятельности органа государственного (муниципального) финансового контроля, созданного законодательным (представительным) органом, должно корреспондировать нормам Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, региональный законодательный акт и муниципальный нормативный правовой акт не могут противоречить массиву федерального и областного законодательства, регулирующего гражданско-правовые вопросы, управление и распоряжение государственной собственностью Курской области.

Полномочия Курской области по законодательному регулированию правоотношений в сфере создания органа государственного финансового контроля и определения его компетенции реализованы Уставом Курской области от 2 ноября 2001 года №67-ЗКО (в ред. Законов Курской области от 12.03.2002 №7-ЗКО, от 09.06.2003 №26-ЗКО, от 01.03.2004 №1-ЗКО, от 30.12.2004 №82-ЗКО, от 24.02.2005 №4-ЗКО, от 04.05.2005 №32-ЗКО, от 19.10.2005 №61-ЗКО, от 03.05.2006 №10-ЗКО, от 06.04.2007 №23-ЗКО, от 22.08.2007 №65-ЗКО, от 14.10.2008 №74-ЗКО, от 04.05.2009 №14-ЗКО, от 11.02.2010 №6-ЗКО, от 26.03.2010 №9-ЗКО, от 30.04.2010 №29-ЗКО) (далее – Устав Курской области) и Законом Курской области от 14 сентября 1998 года №21-ЗКО «О Контрольно-счетной палате Курской области» (в ред. Законов Курской области от 26.04.1999 №15-ЗКО, от 05.12.2000 №28-ЗКО, от 26.11.2002 №51-ЗКО, от 18.06.2004 №27-ЗКО, от 15.05.2009 №30-ЗКО, от 30.03.2010 № 19-ЗКО, от 14.07.2010 №55-ЗКО) (далее – Закон Курской области «О Контрольно-счетной палате Курской области»), которые являются необходимыми и достаточными нормативными правовыми актами, определяющими правовой статус контрольного органа субъекта Российской Федерации за исполнением областного бюджета и бюджета территориального внебюджетного фонда.

В соответствии со статьей 29 Устава Курской области и Законом Курской области «О Контрольно-счетной палате Курской области» **Контрольно-счетная палата Курской области** определена как постоянно действующий орган государственного финансового контроля области, обладающий организационной и функциональной независимостью, образуемый Курской областной Думой и подотчетный ей.

Становление палаты сопровождалось совершенствованием законодательной базы и ее структуры. Изменения и дополнения были направлены на уточнение и регламентацию прав и обязанностей председателя, аудиторов и сотрудников (в первоначальном варианте областного закона их вообще не было), полномочий палаты как участника бюджетного процесса, а также в области административных правонарушений по финансовым вопросам.

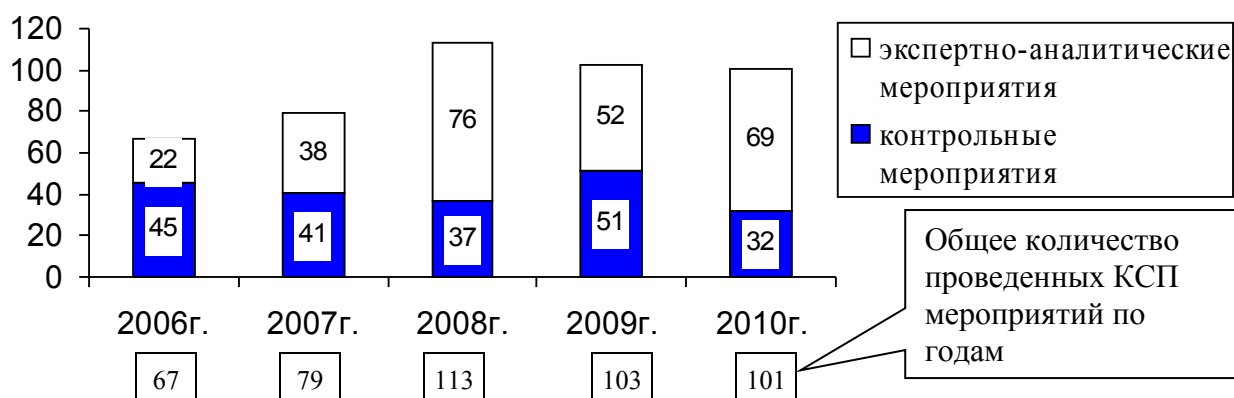
Контрольно-счетная палата работает по годовому плану, формируемому председателем палаты с включением вопросов по письменным обращениям Губернатора Курской области, председателя Курской областной Думы, ее постоянных комитетов. План утверждается областной Думой, изменения в план, в случае необходимости, также вносятся Курской областной Думой.

Работниками палаты ежегодно проводится 35-40 проверок, обследуется около 160 объектов.

Так, за 2010 год Контрольно-счетной палатой проведено 101 контрольно-ревизионное и экспертно-аналитическое мероприятие, из них 15 – с использованием принципов аудита эффективности.

Для сравнения итогов за 5 лет (с 2006 года по 2010 год) количественные показатели проведенных КСП мероприятий показаны на следующей диаграмме:

Количество проведенных мероприятий



В ходе проведения контрольно-ревизионных мероприятий объем обревизованных бюджетных средств составил 58404,9 млн. рублей, проверками охвачено 160 объектов (органы государственной власти, бюджетные учреждения, ОГУПы и иные получатели бюджетных средств).

В отчетном году выявлено нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму 4063,7 млн. рублей, в том числе квалифицированных как нецелевое использование бюджетных средств в сумме 194,9 млн. рублей (статья 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации) и неэффективное использование бюджетных средств в сумме 271,4 млн. рублей.

Рост суммы нецелевого использования связан с выявленными нарушениями порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации. Основные суммы установлены в ходе проверок: комитета здравоохранения Курской области - 160,5 млн. рублей и в департаменте экологической безопасности и природопользования Курской области - 18,3 млн. рублей.

Среди неэффективного (нерезультативного) использования бюджетных средств наибольшие суммы установлены: в комитете по управлению имуществом Курской области - 128,8 млн. рублей – не поступление доходов от продажи земельных участков и от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков; в комитете здравоохранения Курской области - 60,0 млн. рублей – при использовании средств областного бюджета на приобретение, хранение и отпуск лекарственных средств льготным категориям граждан.

В сумме средств использованных с нарушением действующего законодательства (3597,4 млн. рублей) 2523,9 – средства направленные комитетом строительства и стройиндустрии на финансирование предприятий не являющимися бюджетными учреждениями.

Для сравнения итоги деятельности КСП за пятилетний период с 2006 по 2010 годы приведены в таблице.

Сравнительные итоги деятельности

Годы	Кол-во проверок	Кол-во объектов проверок	Кол-во представлений и предписаний	Сумма выявленных финансовых нарушений (млн. руб.)		Сумма восстановленных средств (млн. руб.)*	% восстановленных средств (графа 7 к графе 5)
				Всего	в т.ч. нецелевое использование		
1	2	3	4	5	6	7	8
2006	45	113	67	107,9	4,5	53,8	49,8
2007	41	312	60	308,0	20,0	18,4	5,9
2008	37	171	51	655,6	17,2	33,5	5,1
2009	51	146	71	708,5	27,0	12,4	1,8
2010	32	160	90	4063,7	194,9	442,6	10,8

Итого	208	902	343	5848,7	269,6	567,7	9,7
--------------	------------	------------	------------	---------------	--------------	--------------	------------

** Восстановленные средства показаны по году поступления, независимо от года выявления финансовых нарушений.*

Анализ фактов выявленных нарушений и недостатков в их финансовой оценке показывает, что из всей суммы установленных в 2010 году нарушений (4063,7 млн. рублей), включая неэффективное и нецелевое использование средств, подлежат восстановлению только 377,5 млн. рублей.

В результате принятых мер устранено нарушений на общую сумму 442,7 млн. рублей (сумма превышения связана с устранением нарушений выявленных в предыдущие периоды).

По всем направленным представлениям и предписаниям от руководителей проверенных органов государственной и муниципальной власти, организаций, предприятий и иных получателей средств бюджета Контрольно-счетной палатой получены ответы, в которых сообщено о мерах, принятых по итогам рассмотрения представлений и предписаний. Среди этих мер можно отметить: внесение изменений в нормативные правовые акты по совершенствованию бюджетного процесса, пересмотр критериев и показателей оценки эффективности бюджетных расходов, приведение в соответствие бюджетного учета и другое.

В ходе проведения плановых мероприятий должностными лицами Контрольно-счетной палаты возбуждено 10 административных дел. Протоколы по фактам административных правонарушений передавались на рассмотрение мировым судьям и по итогам их рассмотрения в 2010 году наложены на виновных лиц административные штрафы.

По направлению экспертно-аналитической деятельности в 2010 году проведено 69 мероприятий, из которых большинство касалось вопросов бюджетирования и проведения внешних проверок годовой бюджетной отчетности.

Одним из главных направлений является экспертно-аналитическая деятельность палаты.

За десятилетие подготовлено более 100 аналитических материалов, 1675 экспертных заключений на проекты областных законов, и иных нормативных документов, внесено около 500 предложений по их содержанию, большинство из которых реализованы.

Более половины контрольных и аналитических мероприятий проводится с использованием элементов аудита эффективности.

Палата работает в тесном контакте со Счетной палатой Российской Федерации, Ассоциацией контрольно-счетных органов России, региональными контролирующими и правоохранительными органами, заключила договора о сотрудничестве в вопросах финансового контроля с представительными органами некоторых муниципальных образований.

Правовую основу деятельности контрольных органов муниципальных образований составляют вышеуказанные нормативные положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 19.06.2004 №53-ФЗ, от 12.08.2004 №99-ФЗ, от 28.12.2004 №183-ФЗ, от 28.12.2004 №186-ФЗ, от 29.12.2004 №191-ФЗ, от 29.12.2004 №199-ФЗ, от 30.12.2004 №211-ФЗ (ред. 26.12.2005), от 18.04.2005 №34-ФЗ, от 29.06.2005 №69-ФЗ, от 21.07.2005 №93-ФЗ, от 21.07.2005 №97-ФЗ, от 12.10.2005 №129-ФЗ, от 27.12.2005 №198-ФЗ, от 31.12.2005 №199-ФЗ, от 31.12.2005 №206-ФЗ, от 02.02.2006 №19-ФЗ, от 15.02.2006 №24-ФЗ, от 03.06.2006 №73-ФЗ, от 18.07.2006 №120-ФЗ, от 25.07.2006 №128-ФЗ, от 27.07.2006 №153-ФЗ, от 16.10.2006 №160-ФЗ, от 01.12.2006 №198-ФЗ, от 04.12.2006 №201-ФЗ, от 29.12.2006 №258-ФЗ, от 02.03.2007 №24-ФЗ, от 26.04.2007 №63-ФЗ, от 10.05.2007 №69-ФЗ, от 15.06.2007 №100-ФЗ, от 18.06.2007 №101-ФЗ, от 21.07.2007 №187-ФЗ, от 18.10.2007 №230-ФЗ, от 04.11.2007 №253-ФЗ, от 08.11.2007 №257-ФЗ, от 08.11.2007 №260-ФЗ, от 10.06.2008 №77-ФЗ, от 23.07.2008 №160-ФЗ, от 25.11.2008 №222-ФЗ, от 03.12.2008 №246-ФЗ, от 25.12.2008 №274-ФЗ, от 25.12.2008 №281-ФЗ, от 07.05.2009 №90-ФЗ, от 23.11.2009 №261-ФЗ, от 28.11.2009 №283-ФЗ, от 27.12.2009 №365-ФЗ, от 05.04.2010 №40-ФЗ, от 08.05.2010 №83-ФЗ, от 27.07.2010 №191-ФЗ, от 27.07.2010 №237-ФЗ, от 28.09.2010 №243-ФЗ, от 03.11.2010 №286-ФЗ, от 29.11.2010 №315-ФЗ, от 29.12.2010 №442-ФЗ, от 20.03.2011 №38-ФЗ, от 21.04.2011 №69-ФЗ, от 03.05.2011 №88-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 29.11.2010 №313-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 №2-П) (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Статьей 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что *контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие)* образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (часть 1), формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования (часть 2), результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию) (часть 3).

На муниципальном уровне реализация предоставленных полномочий в сфере деятельности органов финансового контроля зачастую недостаточна.

В настоящее время на территории Курской области действуют 355 муниципальных образований, из них: 5 наделены статусом городского округа, 28 – статусом муниципального района, 27 – статусом городского поселения, 295 – статусом сельского поселения.

По информации, поступившей из органа, уполномоченного на государственную регистрацию уставов муниципальных образований, создание и функционирование в системе органов местного самоуправления контрольных органов предусмотрено 345 уставами муниципальных образований Курской области. Вместе с тем, в 10 уставах муниципальных образований Курской области нормативное закрепление контрольных органов муниципальных образований в качестве составляющей структуры органов местного самоуправления муниципального образования отсутствует.

В частности, создание и функционирование в системе органов местного самоуправления контрольного органа муниципального образования не предусмотрено в уставах следующих муниципальных образований Курской области: 1 городского округа («город Железнодорожный» Курской области), 1 городского поселения («поселок Иванино» Курчатовского района Курской области), 8 муниципальных районов (Глушковского, Железнодорожного, Золотухинского, Коньшевского, Обоянского, Рыльского, Суджанского, Черемисиновского муниципальных районов Курской области).

Таким образом, 2,8 % представительных органов муниципальных образований Курской области не осуществляют муниципальный финансовый контроль за исполнением местных бюджетов через специально созданный орган.

Низкая реализация на муниципальном уровне предоставленных полномочий по созданию контрольных финансовых органов (контрольно-счетных палат, ревизионных комиссий и других) связана, прежде всего, с отсутствием в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требования об обязательном наличии в структуре органов местного самоуправления контрольного органа.

Так, согласно части 1 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципалитета.

При этом частью 2 статьи 34 указанного Федерального закона контрольный орган муниципального образования исключен из перечня обязательных к формированию органов местного самоуправления.

В Курской области в настоящее время органы муниципального контроля не обладают, как правило, статусом юридического лица и действуют на общественных началах, что сказывается на объеме и качестве проводимых проверок. Изменение их статуса требует не только законодательного обеспечения, но и большой организационной работы по созданию методической базы эффективного финансового контроля за использованием муниципальных ресурсов.

Серьезной проблемой развития муниципальных контрольных органов является отсутствие квалифицированных кадров. В этой связи необходимо выстроить систему подготовки и повышения квалификации сотрудников муниципальных контрольно-счетных органов. Для более эффективной деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований необходимы проведение учебных семинаров, подготовка методических рекомендаций.

Принятие Федерального закона от 07 февраля 2011 года №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее - Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований») конкретизировало роль и место региональных и муниципальных контрольно-счетных органов, что, безусловно, должно способствовать повышению их статуса и значимости в бюджетном процессе. На одном из заседаний президиума Государственного совета по совершенствованию механизмов реализации полномочий региональными органами власти Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин назвал задачей номер один - повышение эффективности исполнения регионами своих полномочий по управлению финансовыми, материальными и кадровыми ресурсами.

Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», создавая правовые основы внешнего государственного и муниципального финансового контроля и деятельности контрольно-счетных органов, будет способствовать как развитию института независимого внешнего финансового контроля на муниципальном уровне и повышению эффективности контроля за использованием муниципальными образованиями финансовых и материальных средств, так и противодействию коррупции на муниципальном уровне. Принятый Федеральный закон устанавливает принципы и формы взаимодействия контрольно-счетных органов всех уровней публичной власти. В частности, такие как оказание

государственными контрольно-счетными органами, в том числе Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетным органам муниципальных образований организационной, правовой, информационной, методической и иной помощи, а также содействие в профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников контрольно-счетных органов муниципальных образований. Это особенно важно, поскольку принятый Федеральный закон требует как внесения изменений в уставы муниципальных образований, так и принятия достаточно большого количества муниципальных правовых актов.

Проводимая в настоящий момент работа по совершенствованию деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, потребует внесения изменений в ряд законодательных актов.

Мониторинг исполнения законодательства по вопросу деятельности контрольно-счетных органов выявил коллизии норм федерального законодательства.

1. Так, абзацем 5 пункта 2 статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации законодательным органам дано *право на создание ими собственных контрольных органов (Счетная палата Российской Федерации, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления) для проведения внешнего аудита бюджетов.* Подобная формулировка предусматривает, что законодательный (представительный) орган власти субъектов Российской Федерации сам решает вопрос об организации собственных контрольных органов. В соответствии же со статьей 3 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контрольно-счетные органы являются *постоянно действующими органами внешнего финансового контроля, образуются соответственно законодательным органом власти субъекта и представительным органом муниципального образования и подотчетны им. Контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью, осуществляют свою деятельность самостоятельно, их деятельность не может быть приостановлена.* Следовательно, статья 3 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» вступает в противоречие с абзацем 5 пункта 2 статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Возникшее противоречие норм федерального законодательства должно быть устранено.

Кроме этого, необходимо внести изменения в статьи 149, 157, 184², 264⁴ и 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части приведения терминологии в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

2. Необходимо внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 06 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 29.07.2000 №106-ФЗ, от 08.02.2001 №3-ФЗ, от 07.05.2002 №47-ФЗ, от 24.07.2002 №107-ФЗ, от 11.12.2002 №169-ФЗ, от 04.07.2003 №95-ФЗ, от 19.06.2004 №53-ФЗ, от 11.12.2004 №159-ФЗ, от 29.12.2004 №191-ФЗ, от 29.12.2004 №199-ФЗ, от 21.07.2005 №93-ФЗ, от 31.12.2005 №199-ФЗ, от 31.12.2005 №202-ФЗ, от 31.12.2005 №203-ФЗ, от 03.06.2006 №73-ФЗ, от 12.07.2006 №106-ФЗ, от 18.07.2006 №111-ФЗ, от 25.07.2006 №128-ФЗ, от 27.07.2006 №153-ФЗ, от 25.10.2006 №172-ФЗ, от 04.12.2006 №201-ФЗ, от 29.12.2006 №258-ФЗ (ред. 18.10.2007), от 02.03.2007 №24-ФЗ, 23.03.2007 №37-ФЗ, от 26.04.2007 №63-ФЗ, от 10.05.2007 №69-ФЗ, от 18.06.2007 №101-ФЗ, от 19.07.2007 №133-ФЗ, от 21.07.2007 №191-ФЗ, от 21.07.2007 №194-ФЗ, от 18.10.2007 №230-ФЗ, от 08.11.2007 №257-ФЗ, от 29.03.2008 №30-ФЗ, от 14.07.2008 №118-ФЗ, от 22.07.2008 №141-ФЗ, от 22.07.2008 №157-ФЗ, от 23.07.2008 №160-ФЗ, от 25.11.2008 №221-ФЗ, от 03.12.2008 №249-ФЗ, от 25.12.2008 №274-ФЗ, от 25.12.2008 №281-ФЗ, от 09.02.2009 №4-ФЗ, от 05.04.2009 №41-ФЗ, от 18.07.2009 №175-ФЗ, от 23.11.2009 №261-ФЗ, от 17.12.2009 №319-ФЗ, от 17.12.2009 №326-ФЗ, от 29.03.2010 №29-ФЗ, от 05.04.2010 №40-ФЗ, от 08.05.2010 №83-ФЗ, от 04.06.2010 №118-ФЗ, от 27.07.2010 №191-ФЗ, от 28.09.2010 №243-ФЗ, от 04.10.2010 №261-ФЗ, от 08.11.2010 №293-ФЗ, от 15.11.2010 №296-ФЗ, от 15.11.2010 №297-ФЗ, от 29.11.2010 №313-ФЗ, от 23.12.2010 №369-ФЗ, от 23.12.2010 №376-ФЗ, от 28.12.2010 №406-ФЗ, от 21.04.2011 №69-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №10-П, от 12.04.2002 №9-П, Федеральным законом от 05.04.2010 №42-ФЗ) (далее - Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») в части наделения органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями, осуществляемыми данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации по материально-техническому и финансовому обеспечению деятельности контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации, в том числе оплаты труда работников, а также в части включения Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации»

Федерации и муниципальных образований» в перечень законодательных актов, в соответствии с которыми формируется, утверждается и исполняется бюджет субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 26.13).

3. Также потребуется внести изменения в Федеральный закон от 02 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 23.07.2008 №160-ФЗ, от 27.10.2008 №181-ФЗ, от 27.10.2008 №182-ФЗ, от 25.11.2008 №219-ФЗ, от 22.12.2008 №267-ФЗ, от 25.12.2008 №280-ФЗ, от 17.07.2009 №160-ФЗ, от 03.05.2011 №92-ФЗ) в части дополнения перечня лиц, замещающих муниципальные должности, должностными лицами контрольно-счетных органов.

4. Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» вступает в силу с 1 октября 2011 года. За совершенствованием законодательного обеспечения деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на федеральном уровне должно последовать принятие соответствующих законов субъектами Российской Федерации, которые урегулируют статус контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, а также определяют контуры системы внешнего финансового контроля на муниципальном уровне. В то же время на муниципальном уровне нормативными правовыми актами должна быть закреплена структура контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Создание в муниципальном образовании контрольно-счетного органа со статусом юридического лица влечет за собой увеличение расходов на их содержание, а в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования осуществляется за счет средств местного бюджета. Местные бюджеты сформированы в 2010 году и расходы на исполнение данных расходных обязательств в бюджетах на 2011 год не предусматривались. В соответствии с пунктом 2 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон (решение) о бюджете, либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при

сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета.

Таким образом, вопрос о создании и финансировании постоянно действующих муниципальных контрольно-счетных органов может быть рассмотрен только при формировании бюджетов муниципальных образований на 2012 и последующие годы.

В этой связи наиболее оптимальным вариантом становится создание контрольно-счетных органов в городских округах и муниципальных районах с последующим заключением представительными органами поселений, входящих в состав муниципального района, соглашений о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Такая возможность предусмотрена частью 11 статьи 3 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Однако, для реализации поселениями своего права по передаче на основе соглашения контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения в *каждом* муниципальном районе контрольно-счетный орган должен создаваться в *обязательном порядке*.

С учетом изложенного, полагаем обоснованным дополнить абзац 1 части 2 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» после слов «(исполнительного распорядительного органа муниципального образования» словами «, контрольного органа».

5. Заслуживает дополнительного рассмотрения проблема реализации на практике такого полномочия контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации, как проведение проверок в отношении иных организаций по использованию субсидий, выделенных из областного бюджета.

Пункт 2 части 4 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» не позволяет органу внешнего государственного финансового контроля в порядке контроля за деятельностью главных распорядителей и получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации проводить проверки использования субсидий, выделенных из областного бюджета организациям, при отсутствии в договорах о предоставлении субсидий возможности проведения таких проверок.

Считаем, что указанная норма создает существенные препятствия при осуществлении внешнего государственного финансового контроля,

поставив его реализацию в зависимость от волеизъявления субъектов, заключающих договор о предоставлении субсидий, что может повлечь нарушение принципа независимости деятельности контрольно-счетных органов, предусмотренного статьей 4 Федерального закона «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

6. В Курской области существенным изменениям должен быть подвергнут Закон Курской области «О Контрольно-счетной палате Курской области».

В целях совершенствования системы государственного финансового контроля на уровне субъекта Российской Федерации и местного самоуправления предлагаем также реализовать следующие меры:

1) *Курской областной Думе* разработать и принять в срок до 1 октября 2011 года новую редакцию Закона Курской области «О Контрольно-счетной палате Курской области».

2) *Курской областной Думе* рассмотреть вопрос о разработке и внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о внесении изменения и дополнения в статью 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части определения обязательного наличия контрольного органа в структуре органов местного самоуправления.

3) Рекомендовать:

- *главам муниципальных образований* в срок до 1 октября 2011 года обеспечить приведение в соответствие с Федеральным законом от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов, регулирующих правовые основы деятельности контрольных органов муниципальных образований;

- *органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов* до 1 октября текущего года рассмотреть вопрос о создании органов муниципального внешнего финансового контроля;

- *представительным органам поселений*, входящих в состав муниципального района, до 1 января 2012 года рассмотреть возможность заключения соглашения с представительным органом муниципального района в соответствии с частью 11 статьи 3 Федерального закона от 07.02.2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля;

- *Контрольно-счетной палате Курской области* оказывать организационную и методическую помощь созданным контрольно-счетным органам муниципальных образований; проработать вопрос о создании ассоциации контрольно-счетных органов Курской области.

**Информация подготовлена управлением
стратегического развития законодательства и
мониторинга правоприменительной практики**