

Комплект лекций по дисциплине «Контроль и надзор в системе государственного и муниципального управления»

Лекции

Тема 1. Контроль как важнейшая функция управления (2 часа)

1. *Взаимозависимость экономических категорий «управление» и «контроль».*
2. *Контроль как часть системы регулирования экономической деятельности. Необходимость контроля.*
3. *Элементы системы контроля: предмет, объект, субъект, сфера деятельности, принципы, процесс, метод, цели, задачи.*
4. *Контроль в системе государственного и муниципального управления.*
5. *Принципы организации государственного (муниципального) контроля.*

Контроль – это функция управления, представляющая собой систему наблюдения и проверки процесса функционирования объекта в соответствии с принятыми управленческими решениями, а также позволяющая выявить отклонения в намеченных целях и принимать при необходимости корректирующие меры.

Управленческая деятельность эффективна лишь в тех случаях, если выполнение принятого решения своевременно контролируется с целью установления законности и эффективности проводимых мероприятий. Контроль способствует соблюдению договорной и исполнительской дисциплины, требует от работников высокого профессионализма и компетентности.

Контроль может осуществляться на разных уровнях:

- на уровне должностного лица;
- на уровне отдельного подразделения;
- на уровне предприятия;
- на уровне отрасли;
- на уровне региона;
- на уровне страны.

Цель контроля – это объективное изучение положения дел в определенных отраслях деятельности предприятия и выявление отрицательно сказывающихся факторов.

Экономический или хозяйственный контроль означает распространение контрольной функции на область хозяйственных вопросов, в сферу экономики.

Экономический контроль – это проверка исполнения тех или иных хозяйственных решений с целью установления их достоверности, законности и экономической целесообразности.

Экономический контроль выполняет следующие функции: информационную, профилактическую, мобилизующую и воспитательную.

Информационная функция заключается в том, что информация, полученная в результате экономического контроля, является основанием для принятия соответствующих управленческих решений, обеспечивающих нормальное функционирование контролируемого объекта.

Профилактическая функция заключается в том, что экономический контроль призван не только выявить недостатки, хищения, злоупотребления, но и способствует их устранению и недопущению в дальнейшей работе.

Мобилизующая функция контроля заставляет субъекты хозяйствования ответственно выполнять свои обязательства. Организации должны обеспечить рациональное и целевое использование всех своих средств и ресурсов, то есть мобилизовать все имеющиеся у нее ресурсы для достижения поставленной цели и эффективного ведения производства.

Воспитательная функция контроля воспитывает у работников организации потребность неукоснительного соблюдения законности и четкого исполнения своих обязанностей.

Перед контролем стоят следующие основные задачи:

1. Укрепление законности и правопорядка, государственной и договорной дисциплины.

2. Обеспечение сохранности принадлежащего организации имущества, денежных средств и т.д.

3. Достижение целевого, экономного и рационального использования всех средств, находящихся в распоряжении организации.

4. Выявление и использование резервов роста и повышения эффективности производства.

5. Выявление путей совершенствования работы субъектов хозяйствования.

Классификация хозяйственного контроля

Контроль можно классифицировать по различным признакам.

1. По видам контроль делится на государственный контроль, аудит и общественный контроль.

Государственный контроль осуществляют органы государственной власти и управления и административные органы.

Аудит – независимый контроль за деятельностью организаций, осуществляемый аудиторами-предпринимателями или аудиторскими фирмами.

Общественный контроль осуществляется общественными организациями.

2. По субъектам контрольной деятельности контроль подразделяется на ведомственный и вневедомственный контроль.

Ведомственный контроль за деятельностью организаций осуществляется вышестоящим органом по принципу административной подчиненности.

Вневедомственный контроль предполагает осуществление контрольных функций независимо от ведомственной подчиненности проверяемых организаций.

3. По характеру контрольных функций и сфере их применения выделяют правовой, экономический и производственно-технический контроль.

Правовой контроль осуществляется в сфере государственного управления и обеспечивает точное и неуклонное соблюдение законов всеми организациями и должностными лицами, его осуществляют в основном органы прокуратуры и суды.

Экономический контроль производится в сфере управления экономикой и включает в себя финансовый, бухгалтерский, ревизионный и статистический контроль.

Производственно-технический контроль осуществляется в сфере производственного процесса и является способом оперативного регулирования хода производства. Его обеспечивают отделы технического контроля, диспетчерские службы и другие службы контроля и качества.

4. По времени осуществления контроль подразделяют на предварительный, текущий и последующий контроль.

Предварительный контроль применяется на стадии принятия управленческих решений до начала совершения хозяйственных операций. Целью его является предупреждение нарушений законности, нецелесообразного, неэффективного использования хозяйственных средств и принятия необоснованных решений. Это наиболее эффективный вид контроля, так как он имеет предупредительный характер. Объектами такого контроля являются: проектно-сметная документация, договоры, сметы, документы, отражающие поступление и движение товарно-материальных ценностей, денежных средств. Предварительный контроль осуществляют органы государственного управления, Министерство финансов при рассмотрении смет, штатов, фондов заработной платы, ставок и т.п., банки, главные бухгалтера.

Текущий контроль осуществляется в ходе хозяйственных операций. Его цель – оперативное выявление и своевременное пресечение нарушений и отклонений при выполнении производственных заданий, поиск и освоение внутрихозяйственных резервов роста эффективности производства. Объектами текущего контроля являются показатели оперативной отчетности, первичные документы, отражающие хозяйственные операции. Текущий контроль проводят работники учета и другие должностные лица, занимающиеся проверкой не только количества, но и качества работы. Эффективным является сочетание текущего контроля с предварительным, так как оно способствует предупреждению непроизводительных потерь и своевременному устранению тех или иных недостатков и нарушений, установленных в ходе контроля.

Последующий контроль осуществляется после совершения хозяйственных операций по истечении определенного отчетного периода. Цель данного вида контроля – установить правильность, законность и экономическую целесообразность произведенных хозяйственных операций, выявить факты бесхозяйственности и хищений. Эта форма контроля является

самой распространенной и применяется в работе всех контролирующих органов. Объектами последующего контроля являются первичные документы, отражающие совершенные хозяйственные операции, регистры бухгалтерского учета и отчетности. Его проводят обычно вышестоящие организации и контрольно-ревизионные органы государства.

5. По источникам проверки выделяют документальный и фактический контроль.

Документальный контроль заключается в проверке первичных документов, бухгалтерских и оперативных регистров, статистической, бухгалтерской, оперативной отчетности. Целью его является выявление правильности, достоверности, законности и экономической целесообразности документально отраженных хозяйственных операций.

Фактический контроль предполагает проверку фактического состояния, наличия и использования средств организации, осуществляемую путем обследования, осмотра, обмера, пересчета, взвешивания. Его целью является обеспечение достоверности контрольных данных. Объектами фактического контроля являются: товарно-материальные ценности, наличные деньги и ценные бумаги, готовая продукция, товары, незавершенное производство, выполненный объем работ и т.д.

6. По методам осуществления контроль подразделяется на ревизию, аудит, тематическую проверку, экономический анализ, обследование, расследование (следствие) и хозяйственный спор.

Ревизия представляет собой документальную и фактическую проверку производственно-финансовой и коммерческой деятельности организаций за определенный период времени. Цель ревизии – получение достоверной и полной информации о состоянии контролируемого объекта.

Аудит – это независимая проверка состояния бухгалтерского учета и отчетности. Цель аудита – проверить правильность ведения бухгалтерского учета в соответствии с действующими нормативными положениями, подтвердить достоверность показателей финансовой отчетности организации. Аудит проводится аудиторскими организациями или аудиторами-предпринимателями, имеющими лицензию на право занятия аудиторской деятельностью.

Тематическая проверка организуется по отдельной, заранее разработанной тематике (проверка сохранности средств организации, обеспечение сохранности и использования оборудования и т.д.). Цель тематической проверки – получение данных, характеризующих состояние дел по изучаемой тематике и выявление не используемых в организации резервов.

Данный способ контроля часто используется при наличии сигналов о тех или иных недостатках в хозяйственной деятельности организаций и отдельных должностных лиц либо при необходимости специального изучения отдельных вопросов этой деятельности.

Экономический анализ – это способ контроля, позволяющий выявить влияние факторов на результаты финансово-хозяйственной деятельности

организаций. С помощью специальных приемов анализа количественно измеряется величина факторов, положительно и отрицательно влияющих на результаты деятельности предприятия. Таким образом, анализ позволяет вскрыть неиспользуемые резервы роста эффективности производства.

Обследование – ознакомление с состоянием контролируемого объекта на месте. Оно организуется, например, для проверки состояния складского хозяйства, пожарной безопасности, охраны труда и т.д.

Расследование (следствие) представляет собой способ установления виновности должностных лиц в совершении тех или иных нарушений законности, связанных с присвоением собственности, бесхозяйственностью, должностными злоупотреблениями, и определения размера причиненного ими материального ущерба.

Специфика этого способа контроля заключается в том, что он осуществляется только судебными органами при наличии признаков уголовно наказуемых деяний отдельных должностных лиц.

На предприятии может проводиться служебное расследование, представляющее собой проверку соблюдения работниками предприятия должностных обязанностей, а также нормативных актов, регулирующих хозяйственную деятельность. Оно проводится в случаях установления недостатков, хищений, порчи материальных ценностей.

Хозяйственный спор – это способ установления соблюдения законности и обеспечения, законных прав организаций в хозяйственных взаимоотношениях. Такие споры разрешаются в арбитражных судах.

Тема 2. Финансовый контроль в системе управления (2 часа)

- 1. Финансовый контроль как экономическая категория.*
- 2. Современная трактовка понятия финансового контроля как формы реализации контрольной функции финансов.*
- 3. Специфика финансово-хозяйственного и финансово-бюджетного контроля.*
- 4. Методологические основы бюджетно-финансового контроля.*
- 5. Классификация финансового контроля по субъектам контроля. Внутренний и внешний контроль.*
- 6. Система общегосударственного финансового контроля.*

Государственный финансовый контроль в Российской Федерации призван обеспечить проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики в целях защиты ее финансовых интересов. Его осуществляют государственные и административные органы. При осуществлении своих функций органы государственного финансового контроля имеют право проводить ревизии и проверки, получать письменные и устные объяснения от должностных лиц и граждан при проведении ревизий и проверок, направлять представления и предписания по результатам проведенной ревизии или проверки в федеральные органы государственной

власти, органы власти субъектов Российской Федерации, а также руководителям других объектов контроля.

К основным задачам государственного финансового контроля относятся:

1) контроль за образованием и использованием государственных средств

РФ и ее субъектов;

2) контроль за деятельностью органов исполнительной власти, на которые возложено практическое проведение финансовой, бюджетной, кредитной, денежной, налоговой и валютной политики;

3) проверка законности и правильности распределения финансовых средств государства и ведения бухгалтерского учета;

4) проверка эффективности и экономности расходования государственных средств;

5) проверка правильности расчета и уплаты налогов.

Объектами государственного финансового контроля являются:

1) государственные органы и структуры;

2) промышленные и коммерческие предприятия, финансируемые за счет бюджетных средств или получающие государственные субсидии;

3) общественные неправительственные организации и физические лица в части уплаты налогов и осуществления деятельности, регулируемой государством.

Государственный финансовый контроль возлагается на Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Главное контрольное управление Президента РФ, Министерство финансов Российской Федерации и его структурные подразделения (Федеральное казначейство, Департамент государственного финансового контроля и аудита, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральную налоговую службу Российской Федерации, Федеральную таможенную службу Российской Федерации, Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю, контрольные и финансовые органы федеральных органов исполнительной власти, контрольные органы субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств).

Счетная палата Российской Федерации должна организовывать и осуществлять контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению.

Центральный банк России Российской Федерации организует и контролирует денежно-кредитные отношения в стране и осуществляет надзор за деятельностью коммерческих банков, а также контроль за осуществлением валютных операций кредитными организациями, а также валютными биржами.

Главное контрольное управление Президента Российской Федерации контролирует деятельность органов контроля и надзора при федеральных органах исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, рассматривает жалобы и обращения граждан и юридических лиц.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет внутренний контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств; за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Департамент государственного финансового контроля и аудита, а также Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляют контроль за операциями с бюджетными средствами, осуществляемыми главными и нижестоящими распорядителями, а также получателями бюджетных средств, кредитными организациями. Указанные органы участвуют в осуществлении контроля за поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности, организует и проводит ревизии и финансовые проверки в организациях по обращениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральное казначейство проводит предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, кредитными организациями, другими организациями по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе указанного контроля и координирует их работу.

Федеральная налоговая служба Российской Федерации контролирует полноту и своевременность поступления платежей в соответствующий бюджет. Основным направлением ее деятельности является предупреждение, выявление, пресечение и расследование налоговых преступлений или административных правонарушений.

Федеральная таможенная служба осуществляет контроль за исполнением нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств их получателями.

При самостоятельном исполнении бюджетов контрольные органы субъектов Российской Федерации и местного самоуправления осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств.

Тема 3. Методы проведения финансового контроля в системе государственного и муниципального управления (2 часа)

- 1. Планирование контрольного мероприятия. Определение целей и задач контрольного мероприятия.*
- 2. Изучение специфики деятельности контролируемого субъекта. Выявление наиболее значимых областей контроля.*
- 3. Формирование системы критериев контроля.*
- 4. Поиск источников информации, используемой в качестве доказательств.*
- 5. Анализ результатов контроля, проводившегося руководством проверяемого субъекта.*
- 6. Методы проведения основного этапа контрольного мероприятия.*
- 7. Формы и методы контрольной работы органов государственного и муниципального финансового контроля.*

Финансовый контроль — неотъемлемая составная часть процесса управления финансами, которая обусловлена важнейшими функциями финансов: распределительной и контрольной.

Процесс распределения и перераспределения стоимости ВВП должен сопровождаться контролем денежных потоков в экономике.

Финансовый контроль — законодательно регламентированная деятельность специально созданных учреждений контроля и контролеров-аудиторов, которые следят за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины экономическими субъектами, а также за целесообразностью и эффективностью их финансовых операций.

Таким образом, финансовый контроль не ограничивается правовой и количественной сторонами и имеет аналитический аспект.

Исторически финансовый контроль возник как государственный, его появление было связано с необходимостью контроля за расходованием средств из государственной казны. Затем, помимо государственного финансового контроля, осуществляемого специально созданными контрольными органами исполнительной власти, возник парламентский финансовый контроль, а также аудиторский (негосударственный) финансовый контроль, осуществляемый на коммерческих началах.

Государственный финансовый контроль — это комплексная система экономико-правовых действий отдельных органов власти и управления, которая базируется на конституции и других законах государства.

Он необходим для отслеживания стоимостных пропорций распределения валового национального продукта. Государственный

финансовый контроль распространяется на все пути движения денежных ресурсов, связанных с формированием государственных средств, полнотой и своевременностью их поступления и целевым использованием.

Главная цель государственного контроля — максимизация поступления денежных средств в казну и недопущение их нецелевого расходования.

Государственные контролеры прежде всего проверяют соблюдение финансовой дисциплины, т. е. неукоснительность исполнения всех установленных предписаний государства в отношении использования государственных средств, включая бюджетные ресурсы, внебюджетные фонды, средства центрального банка, органов местного самоуправления и т. д.

Контролеры наделены правом осуществлять ревизии и проверки главным образом в государственном секторе экономики. Сфера частного и корпоративного бизнеса подвержена государственному контролю лишь отчасти, по определенному кругу вопросов, таких как налогообложение, пользование государственными ресурсами. Негосударственный финансовый контроль включает внутрифирменный (корпоративный) и аудиторский (внешний) контроль. Задача негосударственного контроля — повышение эффективности использования вложенных средств за счет снижения издержек, включая и налоговые платежи в пользу государства.

Органы финансового контроля

Система органов финансового контроля в экономически развитых странах в целом однотипна и включает следующие элементы:

1. ведомство главного ревизора-аудитора (счетная палата) с подчинением непосредственно парламенту или президенту страны. Цель этого ведомства — контроль за расходованием государственных средств и государственного имущества;
2. налоговое ведомство с подчинением президенту, правительству либо министерству финансов, контролирующее поступление налоговых доходов в государственную казну;
3. контролирующие структуры в составе государственных ведомств, осуществляющие проверки и ревизии подведомственных учреждений;
4. аудиторские фирмы, осуществляющие на коммерческой основе проверку и подтверждение достоверности отчетной информации и законности финансовых операций;
5. службы внутреннего контроля (внутренний аудит), основная задача которых — снижение издержек, оптимизация финансовых потоков и увеличение прибыли. В государствах тоталитарного типа (с преобладающей государственной собственностью) государственный финансовый контроль носит глобальный административный характер, преследуя в основном фискальные цели.

Переход к рыночной экономике в России привел к появлению новых учреждений контроля: налогового ведомства (Министерства РФ по налогам и сборам), Департамента страхового надзора Министерства финансов РФ,

института счетных палат при федеральном и региональных органах власти, органов Казначейства, аудиторских фирм.

В соответствии с Указом Президента РФ от 26 июля 1996 г. «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» к органам контроля также отнесены Центральный банк РФ, Государственный таможенный комитет РФ и Федеральная служба по валютному и экспортному контролю.

По мере укрепления основ рыночного хозяйствования организация финансового контроля приобретает все более правовой характер и приближается к западной модели, по оценкам специалистов, доказавшая свою эффективность.

Развитие демократии и парламентаризма вызывает необходимость более строгого контроля за исполнительной властью и повышения профессионального уровня контрольных служб. Рыночная конкуренция заставляет фирмы совершенствовать методы внутреннего контроля, а также привлекать специалистов специализированных консультационных и аудиторских фирм.

Принципы организации финансового контроля

Мировое сообщество на основе многолетнего опыта разработало основные принципы организации финансового контроля, к реализации которых во всей полноте стремится каждое современное цивилизованное государство.

Эти принципы изложены в Римской декларации ИНТОСАИ, в их числе такие универсальные, как независимость и объективность, компетентность и гласность.

Независимость контроля должна быть обеспечена финансовой самостоятельностью контролирующего органа, более длительными, по сравнению с парламентскими сроками полномочий руководителей органов государственного контроля, а также их конституционным характером.

Объективность и компетентность подразумевают обязательное соблюдение контролерами действующего законодательства, высокий профессиональный уровень работы на основе установленных стандартов проведения ревизионной работы.

Гласность предусматривает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации.

Существуют и другие принципы, носящие более прикладной характер, в том числе:

1. результативность контроля;
2. четкость и логичность предъявляемых контролерами требований;
3. неподкупность субъектов контроля;
4. обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий;
5. превентивность (предупреждение) вероятных финансовых нарушений;
6. презумпция невиновности (до суда) подозреваемых в финансовых преступлениях лиц;

7) согласованность действий различных контролирующих органов и др. Каждый институт и разновидность контроля имеет свой регламент, т. е. порядок и последовательность контрольных действий.

Например, общепринятый регламент проведения комплексной ревизии хозяйствующего субъекта включает следующие поэтапные действия контрольных органов:

1. инвентаризацию наличия и сохранности товарно-материальных ценностей, объектов незавершенного производства либо строительства, полуфабрикатов, офисного и другого оборудования, денежных средств и расчетов;
2. визуальную проверку правильности оформления документов, полноты и достоверности заполнения реквизитов, соответствие предъявленных к проверке документов утвержденным нормам, выявление некачественных документов, арифметический подсчет итогов, их данных;

109

1. проверку полноты и правильности отражения в документах финансово-хозяйственных операций, а также правильности и полноты отражения бухгалтерских записей в учетных регистрах, разработочных таблицах, журналах-ордерах, в главной книге и т. д.;
2. проверку правильности исчисления расчетных показателей (заработной платы, налогов, амортизационных сумм, резервов, процентов за кредит и т. д.);
3. проверку правильности составления отчетности — бухгалтерской, финансовой, налоговой, статистической, страховой, кредитной и другой, предусмотренной действующим законодательством страны.

Другие виды контроля, например документальные тематические проверки, требуют соответствующих регламентов, определяемых контрольными ведомствами или руководством фирмы (при проведении внутреннего контроля).

Модели и формы финансового контроля

Результативность финансового контроля зависит также от санкций, применяемых в отношении финансовых нарушений. В мировой практике выделяют две сложившиеся модели финансового контроля.

В странах, приверженных англосаксонской модели, деятельность контрольного органа ограничена подготовкой отчета о проверке, ревизии.

Вопрос о санкциях рассматривают административные и судебные органы. В странах, где устоялась французская модель, контрольные органы исполняют и некоторые судебные функции: они имеют право определять степень виновности лиц в финансовых нарушениях, а также требовать возмещения ущерба.

Например, Счетная палата Франции после проверки счетов государственной организации и при выявлении недостачи (перерасходования) средств может вынести определение в отношении государственных чиновников, допустивших нарушение, которое

одновременно является и исполнительным документом, дающим право на арест имущества государственного чиновника или имущества его поручителей и правопреемников.

Формы контроля принято классифицировать по следующим критериям:

- 1) регламент осуществления — обязательный (внешний), инициативный (внутренний);
- 2) 110
1. время проведения — предварительный, текущий (оперативный), последующий;
2. субъекты контроля — президентский, законодательных органов власти и местного самоуправления, контроль исполнительных органов власти, контроль финансово-кредитных органов, внутрифирменный, ведомственный, аудиторский;
3. объекты контроля — бюджетный; контроль за внебюджетными фондами, налоговый, валютный, кредитный, страховой, инвестиционный, таможенный контроль; контроль за денежной массой.

Обязательный контроль финансовой деятельности юридических и физических лиц осуществляется на основе закона. Это относится, например, к налоговым проверкам, контролю за целевым использованием бюджетных ресурсов, обязательному аудиторскому подтверждению данных финансово-бухгалтерской отчетности предприятий и организаций и т. д.

Инициативный (внутренний) контроль не вытекает из финансового законодательства, но является неотъемлемой частью управления финансами для достижения тактических и стратегических целей.

Предварительный финансовый контроль проводится до совершения финансовых операций и имеет большое значение для предупреждения финансовых нарушений.

Он предусматривает оценку финансовой обоснованности планируемых расходов для предотвращения неэкономного и неэффективного расходования средств.

Примером такого контроля на макроуровне является составление и утверждение бюджетов всех уровней и финансовых планов внебюджетных фондов.

На микроуровне это разработка финансовых планов и смет, кассовых заявок, финансовых разделов бизнес-планов, составление прогнозных балансов, договоров о совместной деятельности и т. д.

Текущий (оперативный) финансовый контроль производится при совершении денежных сделок, финансовых операций, выдачи ссуд и субсидий.

Он предупреждает возможные злоупотребления при получении и расходовании средств, способствует соблюдению финансовой дисциплины и своевременному осуществлению денежных расчетов. Большую роль здесь играют бухгалтерские службы.

Последующий финансовый контроль предназначен для оценки результатов финансовой деятельности экономических субъектов,

эффективности осуществления предложенной финансовой стратегии, сравнения фактических финансовых издержек с прогнозируемыми и т. д.

Он осуществляется при анализе и ревизии отчетной финансовой и бухгалтерской документации.

Методы финансового контроля

Различают следующие методы проведения контроля:

1. проверки документальные и камеральные;
2. обследования;
3. надзор;
4. анализ финансового состояния;
5. наблюдение (мониторинг);
6. ревизии.

При проведении проверок отчетной документации и расходных документов рассматриваются отдельные вопросы финансовой деятельности и намечаются меры для устранения выявленных нарушений.

Обследование охватывает более широкий спектр финансово-экономических показателей исследуемого экономического субъекта для определения его финансового состояния и возможных перспектив развития.

Контролирующие органы осуществляют надзор за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид финансовой деятельности. Он предполагает соблюдение ими установленных правил и нормативов.

Анализ финансового состояния как разновидность финансового контроля предполагает детальное изучение финансово-бухгалтерской отчетности (периодической или годовой) для общей оценки результатов финансовой деятельности, обеспеченности собственным капиталом и эффективности его использования.

Наблюдение (мониторинг) — постоянный контроль со стороны кредитора за использованием выданной ссуды и финансовым состоянием клиента.

Неэффективное использование полученной ссуды и снижение ликвидности могут привести к ужесточению условий кредитования либо требованию досрочного возврата ссуды.

Ревизия — наиболее глубокий и всесторонний метод финансового контроля. Ее суть заключается в полном обследовании финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта с целью проверки ее законности, правильности, целесообразности, эффективности. Виды ревизии: полные и частичные, комплексные и тематические, плановые и внеплановые.

Ревизии проводятся как внутриведомственными контролирующими структурами, так и различными государственными и негосударственными органами контроля (Департаментом финансового контроля и аудита Министерства финансов РФ, Казначейством, Центральным банком, аудиторскими службами). Результаты ревизии оформляются актом, на основании которого принимаются меры по устранению нарушений, возмещению материального ущерба и привлечению виновных к ответственности.

Тема 4. Организация государственного финансового контроля на федеральном уровне (2 часа)

1. *Краткая история зарождения финансового контроля в России.*
2. *Современные тенденции развития системы государственного финансового контроля.*
3. *Формы государственного финансового контроля в Российской Федерации: общегосударственный, ведомственный, бюджетно-финансовый.*
4. *Цели и задачи государственного финансового контроля на федеральном уровне. Объекты и субъекты государственного финансового контроля на федеральном уровне.*
5. *Нормативно-правовая база государственного финансового контроля.*
6. *Деятельность Счетной палаты Российской Федерации. Закон «О Счетной палате Российской Федерации».*
7. *Деятельность контрольных органов Минфина России.*
8. *Деятельность федеральных органов бюджетно-финансового контроля.*

Принцип разделения власти, закрепленный в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов Федерации, заключается в контроле финансовой деятельности органов исполнительной власти со стороны Президента и органов представительной власти.

Такой контроль осуществляется при принятии тех или иных законов, касающихся вопросов финансовой деятельности, при рассмотрении и утверждении проектов бюджетов, государственных и местных внебюджетных фондов, а также при утверждении отчетов об их исполнении.

Финансовый контроль со стороны органов представительной власти осуществляется соответствующими структурами, комитетами, комиссиями Совета Федерации и Государственной думы, Счетной палатой РФ, контрольно-счетными палатами субъектов РФ.

Начало такому контролю было положено в 1992 г. созданием Контрольно-бюджетного комитета при Верховном Совете РФ как органа, не зависящего в своих действиях ни от аппарата Президента РФ, ни от Правительства РФ. В настоящее время основная часть его функций передана комитетам Государственной думы по бюджету и налогам, финансам и банкам, соответствующие подкомитеты которых проводят экспертно-аналитическую работу по всем финансовым вопросам. Так, например, подкомитет по бюджету делает заключение по проекту федерального бюджета. Остальные подкомитеты занимаются оценкой законопроектов по вопросам налогообложения, банковской и финансовой деятельности.

Счетная палата РФ. Ей принадлежит особое место в системе финансового контроля со стороны органов представительной власти.

Ее деятельность определяется Федеральным законом РФ от 11 января 1995 г. Счетная палата РФ является не зависящим от Правительства РФ, постоянно действующим органом государственного финансового контроля,

наделенным широкими полномочиями и подотчетным Федеральному собранию РФ.

Сфера полномочий Счетной палаты — контроль за федеральной собственностью и расходованием федеральных денежных средств.

Все юридические лица подлежат контролю, который осуществляется в части получения, перечисления или использования ими средств федерального бюджета и внебюджетных фондов, использования федеральной собственности, а также применения налоговых, таможенных и иных льгот, предоставленных федеральными органами.

Перед должностными лицами Счетной палаты поставлены следующие задачи:

1. организация контроля исполнения федерального бюджета и внебюджетных фондов;
2. подготовка предложений по устранению обнаруженных нарушений и упорядочению бюджетного процесса;
3. оценка эффективности расходования государственных средств, в том числе предоставленных на возвратной основе, и использования федеральной собственности;
4. выявление обоснованности статей федерального бюджета и внебюджетных фондов;
5. финансовая экспертиза, т. е. оценка финансовых последствий принятия федеральных законов, касающихся федерального бюджета;
6. контроль поступления и движения бюджетных средств на счетах банков;
7. регулярное представление Совету федерации и Государственной думе информации о ходе исполнения федерального бюджета;
8. контроль поступления в федеральный бюджет денежных средств от приватизации федеральной собственности, продажи ее и управления ею.

В обязанности Счетной палаты также входит контроль состояния государственного внешнего и внутреннего долга РФ и деятельности Центрального банка по обслуживанию государственного долга; эффективности использования внешних кредитов и займов, которые были получены Правительством РФ, а также контроль за предоставлением Россией займов и безвозмездных перечислений иностранным государствам и международным организациям.

Основные формы контроля, проводимого Счетной палатой, — тематические проверки и ревизии. При выявлении фактов грубых нарушений законов и финансовой дисциплины, причиняющих государству ущерб, или при несоблюдении порядка и сроков рассмотрения представлений.

Счетной палаты ей предоставлено право давать предписания, обязательные к исполнению. В случае, если предписания не исполняются, Коллегия Счетной палаты по согласованию с Государственной думой может приостановить финансовые и расчетные операции по счетам юридического лица. Это может быть обжаловано в судебном порядке.

Законодательно определено, что деятельность Счетной палаты является гласной: все результаты должны освещаться в средствах массовой информации.

Финансовый контроль со стороны Президента РФ осуществляется в соответствии с Конституцией РФ с помощью издания указов, подписания федеральных законов, назначения и освобождения от должности министра финансов РФ и т. д.

Некоторые функции финансового контроля возложены на Главное контрольное управление Президента РФ, которое было создано Указом Президента РФ от 24 мая 1994 г. Оно является структурным подразделением Администрации Президента РФ и подчиняется непосредственно ему, взаимодействуя со всеми органами государственной исполнительной власти. К его функциям относятся:

1) контроль деятельности органов контроля при федеральных органах исполнительной власти, подразделений Администрации Президента, органов исполнительной власти субъектов Федерации;

2) рассмотрение жалоб и обращений физических и юридических лиц.

Контрольное управление обладает правом требовать от руководителей государственных органов, организаций и предприятий документы, материалы и иную информацию, необходимую для проведения проверок.

Оно также может привлекать к проверкам специалистов и представителей правоохранительных органов и выносить на рассмотрение Президента предложения по результатам проверок. Они направляют предписания об устранении нарушений, которые рассматриваются в течение десяти дней. Но им не дано право применять какие-либо санкции самостоятельно.

Органы исполнительной власти осуществляют финансовый контроль в пределах своих полномочий, а также контролируют деятельность подведомственных им структур.

Финансовый контроль Правительства РФ. В соответствии с Конституцией РФ и Законом «О Совете министров — Правительстве РФ» оно наделено самыми широкими полномочиями. Правительство РФ контролирует процесс разработки и исполнения федерального бюджета, осуществление единой политики в области финансов, денег и кредита.

Оно контролирует и регулирует финансовую деятельность федеральных министерств и ведомств, направляет деятельность подведомственных ему органов финансового контроля.

Правительством РФ утверждены Положение «О Министерстве финансов РФ» (Постановление от 6 марта 1998 г.), Положение «О Казначействе» (Постановление от 27 августа 1993 г.).

При Правительстве РФ действует Межведомственный совет по государственному финансовому контролю, созданный согласно Постановлению Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. для координации контроля над государственными средствами. В Совет входит председатель

Центрального банка, руководитель Федерального казначейства, руководители финансово-контрольных органов.

В работе Совета могут принимать участие представители Генеральной прокуратуры и силовых структур. Возглавляет Совет министр финансов.

Важнейшее место в системе финансового контроля занимает Министерство финансов РФ. Оно разрабатывает и проводит финансовую политику страны, а также контролирует ее осуществление органами исполнительной власти. Все структурные подразделения Министерства финансов в той или иной форме контролируют финансовые отношения.

Прежде всего Минфин осуществляет финансовый контроль в ходе разработки проекта федерального бюджета; контролирует поступление и расходование бюджетных средств и средств федеральных внебюджетных фондов; проводит валютный контроль; контроль направления и использования государственных инвестиций, выделяемых на основе решений Правительства РФ.

По результатам контроля Минфин вправе требовать устранения обнаруженных нарушений, ограничивать и приостанавливать финансирование из федерального бюджета предприятий и организаций, которые осуществляют незаконное расходование средств и не предоставляют соответствующую отчетность, а также взыскивать государственные средства, использованные не по назначению, с наложением предусмотренных штрафов.

Большую роль в проведении финансового контроля играет утвержденное Минфином Методическое руководство по организации бухгалтерского учета в стране, а также осуществление аттестации аудиторов и лицензирования аудиторской деятельности (кроме аудита банков).

Необходимо отметить, что контрольные полномочия Минфина распространяются на финансовые средства только на федеральном уровне.

Бюджетное законодательство предусматривает финансовую самостоятельность субъектов Федерации и органов местного самоуправления, которые несут ответственность за формирование и использование своих бюджетов и средств внебюджетных фондов.

Оперативный контроль использования государственных средств осуществляет действующий в рамках Минфина Департамент государственного финансового контроля и аудита, а также органы Федерального казначейства.

Департамент финансового контроля и аудита Минфина РФ был создан Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. и заменил Контрольно-ревизионное управление Минфина РФ.

Департамент и его территориальные подразделения должны осуществлять комплексные ревизии и тематические проверки для контроля поступлений и целевого использования средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов; документальные проверки финансово-хозяйственной деятельности по решениям правоохранительных

органов, а также органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Органы Федерального казначейства призваны осуществлять государственную бюджетную политику, управлять процессами исполнения федерального бюджета, контролируя при этом жесткий контроль поступления и целевого использования государственных средств.

На Казначейство возложены следующие задачи:

1. контроль доходной и расходной частей бюджета в ходе его исполнения;
2. контроль состояния государственных финансов и предоставление высшим органам законодательной и исполнительной власти отчетов о финансовых операциях Правительства РФ и состоянии бюджетной системы;
3. контроль состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ;
4. контроль над государственными федеральными внебюджетными фондами и финансовыми отношениями между ними и федеральным бюджетом.

Органы Казначейства имеют право производить проверки денежных документов, отчетов и смет в государственных органах, банках, на предприятиях всех форм собственности, использующих средства федерального бюджета и внебюджетных фондов; приостанавливать операции по счетам в банках в случае обнаружения нарушений.

Они имеют право принимать решения о взыскании в бесспорном порядке государственных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек, а также взыскивать в бесспорном порядке пени с коммерческих банков при несвоевременном зачислении ими средств, поступающих от хозяйствующих субъектов, на счета федерального бюджета и внебюджетных фондов.

Пени взимаются в размере 1/300 от действующей ставки рефинансирования Центрального банка за каждый день просрочки. Как правило, органы Казначейства взаимодействуют с органами налоговой службы и правоохранительными органами по решению Правительства РФ.

Переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета позволит значительно укрепить контрольные полномочия Федерального казначейства в части федерального бюджета. Следует отметить, что в настоящее время не предусмотрено серьезной административной или уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, что резко снижает степень эффективности государственного финансового контроля.

Практически не известны случаи, когда возбужденные по фактам нецелевого использования государственных ресурсов дела были доведены до суда.

Бюджетный кодекс РФ 1998 г. призван способствовать повышению эффективности бюджетного контроля. Так, Бюджетный кодекс вменяет в

обязанность распорядителей бюджетных средств осуществление контроля за обеспечением целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств их получателями путем проверок подведомственных предприятий и бюджетных учреждений.

У нарушителей бюджетного законодательства могут быть заблокированы расходные счета, изъяты бюджетные средства, приостановлены операции по счетам в кредитных организациях и т. д.

Кроме того, в Бюджетном кодексе более четко определены контрольные функции в области бюджета и бюджетного процесса со стороны Счетной палаты РФ, Федерального казначейства, Минфина РФ, финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Вместе с тем отсутствует действенный механизм контроля за бюджетами всех уровней. Решить эту проблему призван находящийся в стадии рассмотрения специальный Федеральный закон «О государственном финансовом контроле РФ», предусматривающий соответствующие санкции и механизмы их применения.

Специализированные органы

В связи с повышением роли налогов в доходах государства при переходе к рыночной экономике возникла необходимость выделения налоговых органов в особую централизованную систему — Государственную налоговую службу РФ, которая Указом Президента РФ от 23 декабря 1998 г. была преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам. На Министерство возложены следующие функции:

1. выработка основных направлений налоговой политики и ее осуществление;
2. координация деятельности территориальных налоговых органов;
3. взаимодействие с другими контролирующими структурами и правоохранительными органами.

Главная задача налоговых органов — обеспечение единой системы контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей. Основное оперативное звено — городские и районные налоговые инспекции, поскольку именно они осуществляют текущий налоговый контроль и ведут учет налогоплательщиков.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ налоговые органы имеют право проверять денежные документы юридических и физических лиц, включая совместные предприятия, иностранных граждан и лиц без гражданства, получать от них необходимые сведения (за исключением составляющих коммерческую тайну), обследовать любые используемые для извлечения доходов производственные, складские и торговые помещения, применять меры принудительного воздействия в отношении должностных лиц и граждан, включая изъятие соответствующих документов и приостановление операций по счетам в банках. Налоговый кодекс РФ определяет виды налоговых правонарушений и ответственность за их совершение.

Согласно Федеральному закону РФ от 8 августа 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О Государственной налоговой инспекции”» налоговые органы получили полномочия в области контроля за соблюдением валютного законодательства, осуществляемого в пределах их компетенции.

Для обеспечения экономической безопасности РФ и укрепления государственной дисциплины в области налогов были созданы органы налоговой полиции, ее территориальные и местные подразделения.

Налоговая полиция, взаимодействуя с органами налоговой службы, призвана решать следующие задачи:

1) выявлять, предупреждать и пресекать налоговые преступления и правонарушения. Налоговые органы обязаны в десятидневный срок направлять в налоговую полицию материалы о предполагаемых налоговых преступлениях. В соответствии с внесенными в декабре 1995 г. изменениями в Закон РФ «О федеральных органах налоговой полиции» последние получили право проводить предварительное следствие по налоговым преступлениям;

1. обеспечивать безопасность деятельности государственных налоговых инспекций;

2. защищать сотрудников налоговой инспекции от противоправных посягательств при исполнении ими служебных обязанностей;

3. предупреждать, выявлять и пресекать коррупцию в налоговых органах. В соответствии с Указом Президента РФ от 18 февраля 1992 г.

«О государственном страховом надзоре в РФ» финансовый контроль в сфере страхования осуществляется Федеральной службой России по надзору за страховой деятельностью в составе Министерства финансов РФ.

Основные задачи и принципы работы этой службы определены Федеральным законом РФ «Об организации страхового дела» от 31 декабря 1997 г.

Помимо лицензирования страховой деятельности и регулирования единого страхового рынка, органы государственного страхового надзора в центре и на местах осуществляют контроль соблюдения прав и интересов страхователей.

Устанавливаются правила формирования и размещения страховых резервов, методика расчета соотношений между активами и обязательствами страховой фирмы, а также порядок учета страховых операций и формы отчетности по страховой деятельности, включая соблюдение установленных нормативов.

В случае неоднократного выявления нарушений законодательства и нормативных документов органы страхового надзора имеют право ограничивать действие лицензий страховых фирм либо обратиться в арбитражный суд с иском об их ликвидации.

Особая роль в осуществлении финансового контроля принадлежит Банку России (Центральному банку). Как орган государственного управления, наделенный властными полномочиями, он организует и

контролирует денежно-кредитные отношения в стране, осуществляет надзор за деятельностью коммерческих банков. Созданное с этой целью специальное подразделение — Департамент банковского надзора — проверяет соблюдение коммерческими банками банковского законодательства и установленных ЦБ нормативов банковской деятельности.

При установлении фактов нарушений или при предоставлении банками неполной или недостоверной информации ЦБ в зависимости от вида нарушения вправе прибегнуть к определенным методам воздействия: штрафу в размере от 1% от величины уставного капитала; выполнению требований ЦБ по финансовому оздоровлению; реорганизации, замене руководства коммерческого банка; применению более жестких нормативов; запрету на проведение отдельных операций и на открытие филиалов на срок до одного года; назначению временной администрации на срок до полутора лет и крайней мере — отзыву лицензии и ликвидации банка.

На Государственный таможенный комитет РФ (ГТК РФ) возложен контроль за соблюдением налогового, таможенного и валютного законодательства при перемещении товаров через таможенную границу РФ.

3. Негосударственный финансовый контроль

Формирование основ рыночной экономики повышает роль тех видов финансового контроля, которые проводятся на основе российских законов, но без непосредственного участия государственных контролирующих органов.

К негосударственным видам финансового контроля относятся:

1. внутрифирменный (корпоративный);
2. контроль со стороны коммерческих банков за организациями-клиентами;
3. аудиторский контроль. Внутрифирменный финансовый контроль осуществляется

экономическими службами самого предприятия, фирмы, корпорации — бухгалтерией, финансовым отделом, службой финансового менеджмента и прочими — за финансами своего предприятия, его филиалов и дочерних структур.

Службы внутреннего контроля следят за эффективностью и целесообразностью денежных затрат, как собственных, так и заемных средств; анализируют и сопоставляют фактические финансовые результаты с прогнозируемыми; оценивают финансовые результаты от инвестиционных проектов; контролируют финансовое состояние предприятия.

Внутренний контроль сопровождает весь процесс инвестирования капитала.

Так называемый постаудит означает сравнение фактических финансовых результатов на каждой стадии производственно-инвестиционной деятельности с прогнозируемыми в финансовом разделе бизнес-плана; анализ и устранение причин их несоответствия; поиск путей снижения издержек и улучшения методов финансового прогнозирования.

Реформирование банковской системы в начале 1990-х гг. и появление коммерческих банков значительно изменили функции банков в области финансового контроля.

Если отделения Госбанка СССР контролировали практически всю финансовую деятельность обслуживаемых предприятий, то коммерческие банки по закону обязаны контролировать лишь соблюдение предприятиями-клиентами установленного государством порядка ведения расчетно-кассовых операций и валютного законодательства.

Вместе с тем коммерческие начала в деятельности банков требуют от них оценки финансового состояния и кредитоспособности предприятия — потенциального заемщика. В случае предоставления ссуды банк контролирует использование выданной ссуды, платежеспособность и ликвидность клиента для оценки вероятности возврата ссуды с причитающимися процентами в установленный срок.

Такой контроль со стороны банка — важный элемент управления кредитным риском.

Аудиторский контроль — новый вид финансового контроля, появившийся в России в конце 1980-х гг.

Появление в условиях рынка различных коммерческих структур резко повысило требования со стороны общества к их финансовой надежности и объективности при оценке их финансового состояния.

Государство также заинтересовано в независимой экспертизе финансовой отчетности частных коммерческих структур, особенно если учесть, что осуществляется она за счет самих хозяйствующих субъектов.

Основные задачи аудиторского контроля:

1. установление достоверности бухгалтерской и финансовой отчетности;
2. контроль соблюдения российского законодательства при совершении тех или иных финансовых и хозяйственных операций;
3. проверка расчетно-платежной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств проверяемых экономических субъектов. Аудиторские службы могут оказывать сопутствующие аудиту

услуги: постановку и ведение бухгалтерского учета; составление бухгалтерской отчетности; анализ и прогнозирование финансово-хозяйственной деятельности; обучение работников бухгалтерских служб и консультирование в вопросах законодательства; проработку и реализацию рекомендаций, полученных от различных контролирующих органов.

Аудиторская проверка может быть обязательной и инициативной.

Инициативная проверка осуществляется по желанию самого экономического субъекта, а обязательная проводится в установленном порядке во всех случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Обязательной аудиторской проверке подлежат все организации, имеющие организационно-правовую форму открытого акционерного общества, кредитные, страховые организации, биржи, внебюджетные фонды,

создаваемые за счет обязательных отчислений, благотворительные фонды, государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также иные предприятия, предусмотренные законодательством.

Кроме того, ежегодному аудиторскому контролю подлежат предприятия, за исключением государственных и муниципальных, отдельные показатели деятельности которых превышают критерии, установленные законодательством.

Обязательная аудиторская проверка может быть проведена и по поручению государственных органов — прокуратуры, казначейства, налоговой службы, налоговой полиции. Уклонение юридического лица от проведения обязательной аудиторской проверки или препятствование ее проведению влечет за собой взыскание штрафа по решению суда.

Аудиторские проверки могут проводить как отдельные граждане, прошедшие государственную аттестацию и зарегистрированные в качестве предпринимателей-аудиторов, так и аудиторские фирмы, в том числе и иностранные, которые могут иметь любую организационно-правовую форму, предусмотренную российским законодательством, кроме открытого акционерного общества.

После получения лицензии на право осуществления аудиторской деятельности такие компании и граждане включаются в государственный реестр аудиторов и аудиторских фирм. Аудиторские фирмы и отдельные аудиторы не вправе заниматься какой-либо другой предпринимательской деятельностью.

Отношения аудиторской фирмы с клиентами оформляются договором с оплатой услуг по установленным ценам.

В соответствии с Правилом (стандартом) аудиторской деятельности № 6 «Аудиторское заключение по бухгалтерской отчетности» после проведения аудиторской проверки аудитор составляет аудиторское заключение с выражением мнения о достоверности бухгалтерской отчетности.

Аудиторское заключение может быть:

1. безусловно положительное — составление такого заключения означает, что отчетность подготовлена таким образом, чтобы обеспечить во всех существенных аспектах отражение активов и пассивов экономического субъекта на отчетную дату и финансовых результатов его деятельности за отчетный период;
2. условно положительное — означает, что за исключением определенных в аудиторском заключении обстоятельств бухгалтерская отчетность подготовлена таким образом, чтобы обеспечить во всех существенных аспектах отражение активов и пассивов экономического субъекта на отчетную дату и финансовых результатов его деятельности за отчетный период;
3. отрицательное — означает, что в связи с определенными обстоятельствами отчетность подготовлена таким образом, что не обеспечивает во всех существенных аспектах отражение активов и

пассивов экономического субъекта на отчетную дату и финансовых результатов его деятельности за отчетный период.

Аудитор имеет право отказаться от составления заключения, если в результате определенных обстоятельств аудиторская фирма не может выразить и не выражает мнение в одной из установленных в Правиле (стандарте) № 6 форм.

По мере становления и развития рыночных отношений расширяется сфера действия аудиторского контроля в России и одновременно повышаются требования к качеству аудита и профессиональному уровню аудиторов. Основным критерием оценки качества аудиторской проверки является соблюдение правил и стандартов аудиторской деятельности.

Тема 5. Организация государственного финансового контроля в системе регионального управления (2 часа)

- 1. Недопустимость существования зон бесконтрольного распоряжения государственными финансовыми ресурсами как ключевая причина образования субъектами Российской Федерации собственных контрольных органов.*
- 2. Регион как объект государственного управления и контроля. Организация взаимодействия контрольно-счетных органов Российской Федерации.*
- 3. Координация деятельности контрольных органов в системе управления регионом.*
- 4. Ассоциация контрольно-счетных органов России: история и цели создания, структура, результаты функционирования.*

Непосредственной реализацией государственной федеральной социально-экономической политики в регионах, а также решением собственных социально-экономических задач с учетом территориальных интересов занимаются региональные органы государственной власти и управления.

Общая принципиальная схема системы региональных органов государственной власти представлена на рисунке 1.



Рисунок 1. Принципиальная схема системы региональных органов государственной власти

Органы законодательной (представительной) власти обеспечивают, реализуют государственную власть в регионах посредством принятия законов и других нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с законодательством РФ они наделены государственно-властными полномочиями в пределах предметов ведения субъектов федерации, а также предметов совместного ведения федерации и субъектов федерации.

Количественный состав и структура органов законодательной власти (равно как и название) определяются ими самостоятельно с учетом местных особенностей и традиций. Как правило, основными структурными подразделениями органов законодательной власти являются комитеты, курирующие различные сферы региона, например:

- комитеты по бюджетно-финансовой политике; налогам, сборам, использованию государственной собственности;
- по экономической политике;
- по социальным вопросам;
- по природным ресурсам;
- и другие.

Каждый комитет рассматривает и подготавливает определенный круг вопросов, относимый к компетенции органа законодательной власти.

Например, комитеты по бюджетно-финансовой политике, налогам, сборам, использованию государственной собственности готовит предложения для обсуждения в органе представительной власти, касающиеся проекта бюджета региона, введения и отмены региональных налогов и

сборов, использования объектов, находящихся в государственной собственности субъекта федерации.

Деятельность комитетов по экономической политике заключается в рассмотрении проектов программ, прогнозов социально-экономического развития региона, подготовке заключений по ним для обсуждения на заседаниях органа представительной власти.

Комитеты по социальной политике подготавливают предложения и проекты по вопросам социальной защиты населения региона, обеспечению занятости, вопросам развития образования, здравоохранения, культуры.

Комитеты по природным ресурсам занимаются вопросами, связанными с владением, распоряжением, использованием земельными, ископаемыми, лесными, водными и другими природными ресурсами региона, обеспечивают подготовку их нормативного обеспечения для органа представительной власти региона.

Помимо этого, могут создаваться и другие комитеты и подкомитеты в соответствии со специфическими особенностями экономической системы конкретного региона. Таким образом, характерным отличием региональных органов представительной власти является их разнообразие по численности, названиям, структуре, выполняемым функциям, поскольку эти вопросы находятся в компетенции субъектов федерации, а федеральное законодательство определяет лишь общие принципы организации органов государственной власти субъектов федерации.

Органы исполнительной власти субъектов РФ обеспечивают, реализуют власть в регионе посредством преимущественно государственного регулирования производственно-экономической и финансовой сфер региона, управления социальной сферой (см. выше). Органы исполнительной власти наделены государственными полномочиями и осуществляют управление всеми сферами региональной экономической системы на основе решений, постановлений, законов, принятых федеральными и региональными органами представительной власти. В пределах своей компетенции они принимают решения, издают постановления и распоряжения, обязательные к исполнению всеми хозяйствующими субъектами региона.

Органами исполнительной власти в регионе являются администрации, правительства, руководство которыми осуществляет глава администрации, губернатор или председатель правительства. Наименование органа исполнительной власти и его структура устанавливаются субъектом федерации в соответствии с местными традициями и особенностями. Региональные органы исполнительной власти руководят хозяйственным, социально-культурным строительством, организуют управление объектами государственной собственности региона, разрабатывают организационную структуру управления регионом, осуществляют полномочия в сфере экономики, ее отдельных отраслей, в бюджетно-финансовой сфере, ценообразования, торгового, бытового, социально-культурного обслуживания населения и др.

Органы исполнительной власти в соответствии со своими полномочиями решают задачи обеспечения социально-экономического развития региона в непосредственном взаимодействии с органами представительной власти. Разграничение полномочий между органами региональной представительной и исполнительной власти в решении основных задач социально-экономического развития представлено в таблице 2.

Таблица 1

Разграничение полномочий между органами региональной представительной и исполнительной власти в решении основных задач социально-экономического развития

Задачи социально-экономического развития региона	Органы представительной власти	Органы исполнительной власти
1. Бюджет региона, дополнения, изменения, отчет об исполнении	Утверждение	Разработка проекта, представление в орган представительной власти, внесение изменений и дополнений, представление отчета об исполнении
2. Прогнозы, программы социально-экономического развития региона	Утверждение	Разработка, представление в орган представительной власти
3. Региональные налоги и сборы	Установление	Разработка, подготовка предложений, заключений для органа представительной власти
4. Государственная собственность региона	Установление порядка управления	Подготовка предложений, заключений по порядку управления собственностью для органа представительной власти
5. Договоры о межрегиональном сотрудничестве	Утверждение	Подготовка проектов договоров, представление в орган представительной власти

Структура органов регионального управления (органов исполнительной власти).

Основой формирования структур регионального управления является примерная структура, определенная Правительством РФ, вместе с тем, при создании структурных подразделений региональных органов исполнительной власти, определении их состава учитываются особенности конкретного региона. Таким образом, для региональных органов исполнительной власти (также как и для представительной власти) характерно значительное разнообразие структур, состава и численности.

Органы регионального управления можно разделить на две основные группы.

1. Территориальные органы федеральных органов управления (например, территориальные органы министерства по налогам и сборам, министерства по антимонопольной политике, территориальные управления Центрального Банка и др.). Эти органы не входят в структуры региональных администраций и правительств, не подчиняются главам региональных органов представительной и исполнительной власти. Они реализуют федеральные функции управления на территории данного региона в соответствии со своей компетенцией с целью обеспечения исполнения общефедеральных интересов, реализации федеральной политики в регионе. Свою деятельность они осуществляют во взаимодействии с региональными органами представительной власти и региональными администрациями (правительствами).

2. Органы регионального управления непосредственно входящие в состав региональных администраций (правительств). Эти органы управляют всеми составляющими региональной экономической системы, в целях обеспечения интересов региона.

Поскольку регионы РФ имеют не только особенное, но и много общего в составе региональных экономических систем и, несмотря на значительное разнообразие региональных структур управления, в них можно выделить типовые, общие для всех регионов структуры управления.

В структуре органов управления производственно-экономической и бюджетно-финансовой сферах региона обычно выделяются:

- финансовое управление;
- управление экономики (экономики и прогнозирования, экономического развития, экономического развития и торговли и т.д.);
- комитет по управлению имуществом (имущественным отношениям и др.);
- управление по внешнеэкономическим связям;
- комитет по инвестициям;
- управление цен;
- департамент транспорта;
- департамент промышленности;
- департамент агропромышленного комплекса;
- управление ЖКХ;
- другие.

В управлении социальной сферой:

- управление здравоохранения;
- управление образования (образования и науки);
- управление культуры;
- комитет по физкультуре и спорту;
- управление по делам молодежи;
- управление социальной защиты населения;
- комитет по труду;
- департамент занятости

- другие.

В управлении инфраструктурой региона:

- управление капитального строительства;
- управление архитектуры и градостроительства;
- управление автодорог;
- государственный архитектурно-строительный надзор;
- другие.

В управлении ресурсной сферой региона:

- комитет по земельным ресурсам;
- комитет по охране окружающей среды и природным ресурсам;
- управление лесами;
- управление водного хозяйства;
- другие.

Указанные управленческие структуры в соответствии с федеральным и региональным законодательством осуществляют весь процесс управления соответствующей сферой или отраслью экономики региона - анализ потенциальных возможностей региона в данной сфере или отрасли; прогнозирование направлений развития; определение целей, приоритетов, задач развития; выработку стратегии развития; разработку и реализацию планов, целевых комплексных программ развития сферы или отрасли, разработку методов управления, непосредственных управленческих воздействий, организацию финансирования.

Тема 6. Финансовый контроль в сфере местного самоуправления, его цели задачи, формы осуществления (2 часа)

- 1. Место муниципального финансового контроля в системе финансового контроля Российской Федерации.*
- 2. Нормативно-правовая база финансового контроля в муниципальных образованиях.*
- 3. Деятельность муниципальных контрольно-счетных органов.*
- 4. Деятельность контрольных органов администрации муниципальных образований.*
- 5. Проблемы и перспективы развития и совершенствования финансового контроля.*
- 6. Государственный контроль в сфере местного самоуправления.*

Контроль (от англ. control) – проверка, а также наблюдение с целью проверки. Сущность контроля за деятельностью органов власти заключается в том, что уполномоченные на то органы публичной власти и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства,

выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины.

В ст. 15 Конституции РФ указывается на обязанность соблюдения органами местного самоуправления Конституции РФ и законов, иными словами закреплён принцип соблюдения законности. В ч. 2 ст. 132 Конституции РФ предусматривается возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями, которые подконтрольны государству не только по мотивам законности, но и целесообразности.

В ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления устанавливается, что любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее, административный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ осуществление контрольных полномочий федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, данным федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ. Таким образом, контрольные полномочия должны быть установлены только законом в узком понимании этого термина.

В Федеральном законе № 131-ФЗ две статьи посвящены государственному контролю за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В ст. 21 указывается, что возможен контроль не только за переданными полномочиями, но и за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. За органами местного самоуправления закрепляется обязанность предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. А у органов государственной власти есть право давать письменные предписания по устранению

нарушений. В соответствии со ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ уполномоченные органы государственной власти реализуют контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Фактически не определена процедура контроля. Устанавливается только, что органы местного самоуправления не должны препятствовать контролю.

В решениях Конституционного Суда РФ сформулированы не только принципы, но и несколько достаточно важных позиций, имеющих большое значение для понимания сути государственного контроля и методике его проведения. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П указывалось, что положения устава и законов Курской области в их взаимосвязи не соответствуют Конституции РФ, ее ст. 12, 130 (ч. 1), 132 и 133, в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, а именно:

- допускают государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения, в том числе за целесообразностью использования муниципальной собственности и материальных ресурсов;
- предполагают возможность государственного контроля со стороны неопределенного круга органов государственной власти Курской области и их должностных лиц;
- не исключают не опосредованное судебными процедурами воздействие на органы местного самоуправления, направленное на отмену, изменение или приостановление действия принятых ими правовых актов.

Конституционный Суд РФ подчеркнул, что из этого не следует, что контроль за законностью в деятельности местного самоуправления не могут осуществлять уполномоченные на это Конституцией РФ и федеральным законом органы государственной власти, которые, в частности, вправе обращаться к органу местного самоуправления, принявшему, по их мнению, не соответствующий Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта РФ акт, с предложением о приведении его в соответствие с законодательством, поскольку такое обращение не означает прекращения или приостановления действия соответствующего акта, не исключает судебный контроль и не ограничивает для местного самоуправления гарантии судебной защиты.

Формы контрольной деятельности разнообразны: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности

контрольных органов, рассмотрение жалоб и т.д. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам.

Субъектами контрольной деятельности выступают население муниципального образования, органы местного самоуправления, органы государственной власти, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность (прокуратура, контрольно-ревизионные подразделения и т.д.), судебные органы. К ведомственным контролирующим органам можно отнести, например, Счетную палату РФ (финансовый контроль, контроль межбюджетных отношений), Минюст РФ (регистрация уставов муниципальных образований), ЦИК (законность муниципальных выборов и местных референдумов), Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки (надзор в системе образования) и др.

На органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, распространяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Все требования, в том числе процедурные, установленные этим законом, распространяются и на контроль (надзор) за органами местного самоуправления за исключениями, установленными в самом законе. Кроме того, в данном законе обозначены полномочия органов местного самоуправления при проведении муниципального контроля.

В случае выявления органами контроля и надзора нарушений могут быть применены меры принуждения, вплоть до юридической ответственности.

Можно констатировать двуединый характер воздействия органов государственной власти на местное самоуправление: с одной стороны, органы государственной власти обязаны содействовать развитию местного самоуправления, а с другой – местное самоуправление должно осуществляться в рамках закона, в случае его нарушения органы и должностные лица местного самоуправления должны нести ответственность не только перед местным сообществом, но и перед государством. Вопросы юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц будут рассмотрены отдельно.

Государственный контроль за местным самоуправлением, при котором органы муниципальной власти решают свои задачи в рамках общегосударственных законов, призван гарантировать такую эффективность. С точки зрения единства государственно-правовой системы контроль следует рассматривать как гарантию обеспечения законности деятельности муниципальных властей и соблюдения баланса интересов населения муниципальных образований и государственного целого, как средство обеспечения социальной справедливости в обществе.

11.2. Особенности государственного контроля за органами местного самоуправления, их должностными лицами

Государственный контроль – это разновидность контроля, осуществляемого органами государственной власти. Следует отметить, что эти виды контроля не содержатся в каком-либо едином нормативном акте, а распределены по всему законодательству, как правило, по отраслевому принципу правового регулирования.

Прокурорский надзор. На основании ч. 1 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ органы прокуратуры РФ осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Фактически в названных федеральных законах установлено, что органы прокуратуры осуществляют надзор не только за исполнением органами местного самоуправления законов, но и за соблюдением ими требований уставов муниципальных образований, а с вступлением закона № 131-ФЗ в силу и муниципальных правовых актов. Эти положения отличаются от норм, содержащихся в Федеральном законе «О прокуратуре РФ».

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 25 декабря 2008 г.) «О прокуратуре РФ» прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Речь идет об осуществлении общего надзора за законностью. Общий надзор означает (ч. 2 ст. 1) надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления.

В названном законе предусматривается, что прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами: опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными; вносит представление об устранении нарушений закона; вносит предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 23, 24, 25.1, 27). В этом случае должностные лица или органы местного самоуправления обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Формами прокурорского реагирования являются:

- 1) протест прокурора на противоречащий закону правовой акт;
- 2) представление прокурора об устранении нарушений закона;
- 3) постановление прокурора о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении;
- 4) предостережение о недопустимости нарушения закона, вносится в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

На основании ч. 1 ст. 22 Закона прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

В соответствии с п. 4 ст. 27 Закона «О прокуратуре в РФ» на органы прокуратуры возлагается обязанность по защите нарушенных прав и законодательно охраняемых интересов граждан в форме обращения в суд с заявлением. Аналогичные нормы содержатся и в гражданском процессуальном законодательстве. На основании ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.

Административный контроль и надзор. Функции отраслевого контроля осуществляют федеральные службы, специально созданные для контрольно-надзорной деятельности (например, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная миграционная служба и др.). Так или иначе, их контроль затрагивает и деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления. В последнее время федеральными законами усилены контрольные функции органов государственной власти в некоторых сферах деятельности органов местного самоуправления.

Например, в Градостроительном кодексе появилась ст. 8.1, посвященная контролю за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности. В соответствии с этой статьей осуществляется государственный контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, в том числе контроль за:

- соответствием муниципальных правовых актов законодательству о градостроительной деятельности;
- соблюдением установленных федеральными законами сроков приведения муниципальных правовых актов в соответствие с требованиями настоящего Кодекса;
- соблюдением процедур, установленных законодательством о градостроительной деятельности для подготовки и утверждения документов территориального планирования, правил землепользования

и застройки, документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков.

Финансовый контроль. Представляется довольно значимой такая разновидность административного контроля как финансовый контроль. Финансовый контроль является неотъемлемой составной частью бюджетного процесса, как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Основными формами финансового контроля являются: ревизия, проверка, надзор и экспертиза нормативно-правовых актов и иных документов (в том числе их проектов). В случае выявления нарушений финансовой дисциплины могут быть применены разные меры принуждения, вплоть до уголовной ответственности.

Важную роль в обеспечении контроля за исполнением местных бюджетов играют органы налоговой службы, проверяющие законность исчисления налоговых и неналоговых платежей и перечисления их в соответствующий бюджет.

Контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В соответствии с ч. 3 ст. 20 Федерального закона 131-ФЗ органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Фактически установлено важное ограничение степени ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за осуществление переданных им государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления (ч. 3 ст. 21 названного закона).

Государственная регистрация уставов муниципальных образований и контроль за законностью муниципальных правовых актов. К одной из форм государственного контроля за законностью актов местного самоуправления можно отнести государственную регистрацию уставов муниципальных образований, осуществляемую органами юстиции. Органы государственной власти фактически проводя правовую экспертизу уставов, исполняют конституционную обязанность государства по защите прав и свобод человека и гражданина, а также по обеспечению режима законности и правопорядка (п. «б» ст. 72 Конституции РФ). В ст. 43.1 предусмотрено ведение регистра муниципальных правовых актов. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению и методическому обеспечению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов является Министерство юстиции Российской Федерации.

11.3. Особенности муниципального контроля

Действующее законодательство возлагает на органы местного самоуправления различные контрольные и надзорные функции – устоявшимися являются такие термины как лесной, земельный, экологический контроль. Значительными особенностями обладают органы финансового контроля, осуществляемого специально создаваемыми счетными палатами или иными органами. Контрольными функциями наделяются и избирательные комиссии муниципального образования.

Полномочия органов местного самоуправления определяются в соответствии с законодательством в уставах муниципальных образований и других муниципальных правовых актах, полномочия структурных подразделений органов местного самоуправления и органов местной администрации и их должностных лиц – в нормативных правовых актах органов местного самоуправления. При осуществлении муниципального контроля органы и должностные лица местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты (предписания, постановления, представления), которые подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Согласно статье Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования. К полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, относятся:

- 1) организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории;
- 2) принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении муниципального контроля;
- 3) организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации;
- 4) осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий.

Контроль представительного органа. Контроль представительного органа за деятельностью исполнительного органа является довольно распространенным. К наиболее типичным формам такого контроля можно отнести: запросы депутатов в адрес исполнительных органов; отчеты исполнительных органов перед представительными; доклады руководителей отраслевых и функциональных органов местной администрации перед комиссиями и комитетами представительного органа .

Представительные органы самостоятельно и через создаваемые ими контрольно-счетные органы осуществляют контроль за: исполнением принятых правовых актов; исполнением местного бюджета, соблюдением бюджетного процесса, порядка использования кредитных ресурсов и ассигнований, средств целевых бюджетных фондов; выполнением муниципальных программ и планов социально-экономического развития; порядком управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Депутатский запрос и депутатское расследование. Довольно действенными формами контроля, осуществляемого депутатами представительных органов муниципальных образований, являются обращения депутатов и депутатские запросы. На муниципальном уровне необходимо принимать положения, регулирующие более подробно осуществление данной деятельности.

Муниципальный финансовый контроль. Согласно ст. 157 Бюджетного кодекса РФ органы муниципального финансового контроля, созданные представительными органами местного самоуправления, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов, проводят экспертизу проекта местного бюджета, актов органов местного самоуправления. Органы муниципального финансового контроля, созданные соответственно органами местного самоуправления, осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением местного бюджета :

- предварительный контроль производится в ходе обсуждения и утверждения проектов местных бюджетов и иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам;
- текущий контроль осуществляется в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения местных бюджетов и в связи с депутатскими запросами;
- последующий контроль присутствует в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов.

В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ контроль представительных органов местного самоуправления предусматривает право представительных органов местного самоуправления на: получение от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета; получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об их исполнении; утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета; создание собственных контрольных органов для проведения внешнего аудита бюджетов; вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты. Иными словами депутаты представительного органа муниципального образования могут осуществлять контроль самостоятельно или через специально создаваемые органы. По линии исполнительных органов муниципальных образований финансовый контроль осуществляется финансовыми органами муниципальных образований (ст. 266 Бюджетного кодекса РФ).

Контрольные органы муниципальных образований. В Федеральном законе № 131-ФЗ впервые предусмотрено, что в структуру органов местного самоуправления может входить контрольный орган муниципального образования. В соответствии со ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ 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,
- за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контроль избирательных комиссий. В ч. 10 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 26 апреля 2007 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» устанавливается компетенция муниципальных избирательных комиссий. Основной контрольной функцией избирательной комиссии муниципального образования является контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации на территории муниципального образования.

Иные виды муниципального контроля. В муниципальных образованиях могут создаваться специализированные органы местного самоуправления, органы местной администрации или структурные подразделения органов, осуществляющие муниципальный контроль (инспекции, надзоры и прочие). Контрольные полномочия могут осуществляться органами и должностными лицами местного самоуправления также наряду с другими функциями (регулятивными, разрешительными, руководящими, организационными и так далее). Наиболее известными являются контроль за размещением рекламы, земельный контроль, лесной и пр.

11.4. Особенности общественного контроля

Общественный контроль осуществляется населением, политическими партиями, различными общественными объединениями, профсоюзами, органами территориального общественного самоуправления, трудовыми коллективами, средствами массовой информации, а также отдельными гражданами. Все эти субъекты выступают от имени населения, граждан (общественности), а не от имени государства и органов местного самоуправления. Поэтому их контрольная деятельность, как правило, не обладает правовым властным характером, а носит общественный характер. Общественный контроль использует, прежде всего, меры общественного воздействия, а также обжалование противоправных решений и действий (бездействие) виновных органов и должностных лиц местного самоуправления в суды, правоохранительные органы, а также в иные органы власти.

Субъектом контроля в данном случае выступают граждане муниципального образования, составляющие обособленные группы с определенными общественными (местными или социальными) интересами.

Среди таких групп могут быть группы, выступающие в интересах и от имени конкретной территории (например, группы жителей внутригородских единиц, органы территориального общественного самоуправления, члены жилищно-строительных кооперативов, садово-огороднические товарищества и проч.), объединения граждан в иных сферах некоммерческого сектора (например, общественные движения, политические, религиозные, образовательные организации).

Действующее законодательство предоставляет гражданам и общественным объединениям достаточно широкий круг форм для осуществления местного самоуправления и контроля за органами местного самоуправления, их должностными лицами. Среди этих форм:

- правотворческая инициатива граждан,
- публичные слушания,
- опросы граждан,
- собрания (конференции) граждан,
- письменные и устные обращения граждан в органы местного самоуправления,
- наказы избирателей,
- народное обсуждение проектов муниципальных правовых актов,
- отчеты депутатов перед избирателями,
- отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением,
- митинги и демонстрации, шествия и пикетирование
- и иные виды деятельности, не противоречащие законодательству.

Наиболее действенной формой общественного контроля является обжалование действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, в том числе оспаривание нормативных актов, принятых органами местного самоуправления.

11.5. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Европейская хартия местного самоуправления определяет местное самоуправление как право и реальную возможность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел, действуя самостоятельно и под свою ответственность (ч. 1 ст. 3). Тем самым формулируются некоторые принципы деятельности муниципальных органов, в частности возможность возложения ответственности на эти органы как результат определенной оценки их деятельности .

В ст. 70 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается наступление ответственности только в соответствии с федеральными законами. Иными словами, механизмы юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц должны регулироваться только федеральными законами; вместе с тем это не исключает наличие в федеральных законах норм, предусматривающих иной уровень правового регулирования.

В названной статье перечислены субъекты, перед которыми наступает ответственность:

- население муниципального образования;
- государство;
- физические и юридические лица.

Каждому из названных субъектов соответствует свой вид юридической ответственности. Обычно выделяют такие виды отраслевой юридической ответственности, как уголовную, административную, конституционно-правовую, муниципально-правовую, дисциплинарную, гражданскую.

Названные виды юридической ответственности различаются следующими признаками:

Порядок привлечения к ответственности регулируется нормами разных отраслей. Так, порядок привлечения к уголовной ответственности регулируется нормами уголовного права; к материальной – трудового; к муниципально-правовой – нормами муниципального права; к конституционно-правовой – нормами конституционного права и т.п.

Основания. Основанием любого вида юридической ответственности является правонарушение. Но основанием уголовной ответственности является преступление, гражданско-правовой – гражданско-правовой деликт, дисциплинарной – дисциплинарный проступок, конституционно-правовой – конституционно-правовой деликт, муниципально-правовой – утрата доверия.

Шкала взысканий. Так, за административный проступок может быть наложен, например, штраф, административный арест; за дисциплинарный проступок – выговор, строгий выговор; за гражданско-правовой деликт – пеня, возмещение вреда. В результате утраты доверия выборное должностное лицо может быть отозвано; результатом привлечения к конституционно-правовой ответственности может быть, например, признание акта незаконным, прекращение полномочий органа местного самоуправления и т.д.

Порядок привлечения к ответственности. Вопрос об уголовной ответственности решается в судебном порядке, административная ответственность налагается в административном или в судебном порядке, вопрос об отзыве выборных должностных лиц решается на всенародном голосовании.

Круг лиц или органов, налагающих взыскание. Так, уголовное наказание налагается только в судебном порядке; дисциплинарное взыскание налагается руководителем или вышестоящим в порядке подчиненности должностным лицом; административное взыскание налагается, например административной комиссией, органами внутренних дел; вопрос об отзыве выборных лиц фактически решается населением непосредственно.

Форма правоприминительного акта. В уголовном праве – это приговор, в административном – постановление, в гражданском – решение суда. Результаты голосования об отзыве выборного должностного лица оформляются решением соответствующей избирательной комиссии и т.д.

Сроки наложения, исполнения и погашения взысканий. Так, административное взыскание налагается в течение двух месяцев с момента совершения, а при даче в течение двух месяцев с момента совершения; дисциплинарное взыскание – в течение месяца с момента обнаружения и шести месяцев с момента совершения. Срок погашения административного и дисциплинарного взыскания составляет один год; срок погашения судимости – до восьми лет.

Перед кем наступает ответственность. Например, уголовная, административная, конституционно-правовая ответственность наступает перед государством; гражданско-правовая – перед физическими или юридическими лицами; муниципально-правовая – перед населением муниципального образования. Следует отметить, что именно по этому признаку производится разграничение муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности.

Вопросам уголовной, гражданской, административной, дисциплинарной, материальной ответственности в юридической литературе уделяется достаточно много внимания.

Не вдаваясь в тонкости юридических научных дискуссии, представляется корректным отнести ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством к конституционно-правовой, а перед населением – к муниципально-правовой.

К мерам муниципально-правовой ответственности относятся:

- 1) отзыв выбранных должностных лиц;
- 2) ответственность одних органов местного самоуправления перед другими органами местного самоуправления иных муниципальных образований;
- 3) выражение недоверия, отставка, роспуск, увольнение главы местной администрации, досрочное прекращение полномочий выборного органа.

К мерам конституционно-правовой ответственности можно отнести:

- 1) отрешение от должности органом государственной власти;
- 2) роспуск органа местного самоуправления органом государственной власти;
- 3) расформирование;
- 4) переход полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти (введение временного государственного управления);
- 5) досрочное прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственно-властных полномочий (отзыв государственно-властных полномочий);
- 6) отмена (признание недействительным) юридически значимого результата;
- 7) отмена (приостановление) правовых актов;
- 8) прекращение полномочий депутата, выборного и иного должностного лица на основе вступившего в законную силу обвинительного

судебного приговора по решению соответствующего органа местного самоуправления;

9)отказ (например, в регистрации устава муниципального образования).

При решении вопросов о привлечении к ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц можно достаточно наглядно ощутить комплексную природу муниципального права как отрасли права.

При характеристике особенностей привлечения к юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц следует учитывать, что не всегда бывает просто провести «грань» между органами местного самоуправления и их должностными лицами. Должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления.

Характеризуя юридическую ответственность должностных лиц, следует обратить внимание на некоторые различия в порядке привлечения к ответственности выборных и невыборных должностных лиц органов местного самоуправления. Эти различия касаются, в первую очередь, уголовной, дисциплинарной, конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

11.6. Особенности административной ответственности

Согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ административное, административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Иными словами, органы государственной власти субъектов РФ вправе регулировать вопросы административной ответственности в пределах тех рамок, которые определяются на федеральном уровне. Общие принципы административной ответственности закреплены в Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП).

Одной из особенностей нового КоАП является возможность привлечения к административной ответственности не только должностных лиц, но и юридических лиц (органов местного самоуправления). В ст. 2.10 КоАП установлено, что юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями КоАП или законами субъектов РФ об административных правонарушениях. В ч. 3 ст. 2.1 КоАП установлено правило, в соответствии с которым субъектом административной ответственности могут быть одновременно и должностное, и юридическое лицо. Назначение наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности виновное физическое лицо.

Самого понятия «юридическое лицо» КоАП не содержит и при его определении пока следует руководствоваться нормами Гражданского кодекса РФ и статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом определяющим будет наличие статуса юридического лица, а не статуса органа власти, обладающего властными полномочиями. Вследствие этого, к органам местного самоуправления, являющимся юридическими лицами, санкции

административно-правовой нормы могут применяться, а к органам, не имеющим подобного статуса, – нет.

В случае привлечения исполнительного органа местного самоуправления к административной ответственности на него в равной мере распространяются общие задачи, принципы законодательства об административных правонарушениях, правила назначения административных наказаний, процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения дела, вынесения решения о привлечении к ответственности и его исполнения. Основание привлечения к ответственности исполнительных органов как юридических лиц несколько иное, поскольку за некоторые проступки они несут ответственность независимо от того, виновны или нет.

Анализ действующего законодательства показывает, что нормы, регулирующие отдельные вопросы административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления, содержатся в федеральном законодательстве (о местном самоуправлении и отраслевом законодательстве) и законодательстве субъектов РФ (о местном самоуправлении и отраслевом законодательстве).

Анализ законодательства о местном самоуправлении. В Федеральном законе № 131-ФЗ прямо предусмотрено, что органы государственной власти субъектов РФ обязаны установить административную ответственность граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления:

- за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальных правовых актов органов местного самоуправления (ст. 7);
- за нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32);
- за непредоставление органам местного самоуправления материалов и информации, необходимых для формирования проекта соответствующего местного бюджета (ст. 84).

В некоторых субъектах РФ такие законы уже приняты. Фактически речь идет о привлечении к административной ответственности за нарушение права на осуществление местного самоуправления. Причем субъектами таких правонарушений могут быть и органы местного самоуправления или их должностные лица.

Анализ отраслевого законодательства. Административная ответственность может наступать за нарушение норм таможенного законодательства, налогового, финансового, за правонарушения в области строительства и т.д.

Должностные лица несут административную ответственность в случае совершения ими правонарушений, предусмотренных КоАП или законами субъектов РФ. Следует обратить внимание, что понятие должностного лица в административном и муниципальном праве различаются. При привлечении должностных лиц местного самоуправления к административной ответственности следует руководствоваться примечанием к ст. 2.4 КоАП.

Конкретные составы правонарушений, за которые должностные лица местного самоуправления могут быть привлечены к ответственности, содержатся в КоАП.

11.7. Конституционно-правовая ответственность

В ст. 72-74 Федерального закона № 131-ФЗ содержатся нормы, регулирующие особенности привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

В ст. 72 Федерального закона № 131-ФЗ содержится указание на основания наступления ответственности перед государством:

1) нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования;

2) ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий.

Таким образом, в федеральном законе дается исчерпывающий перечень нормативно-правовых актов, нарушение которых влечет ответственность перед государством.

Важной гарантией прав органов местного самоуправления и их должностных лиц является наступление ответственности только на основании решения соответствующего суда.

Роспуск выборного органа. В ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается ответственность представительного органа местного самоуправления перед государством.

Возможность роспуска представительного органа предусматривалась и Федеральным законом № 154-ФЗ. Соответствие данной процедуры Конституции РФ было подтверждено Постановлением Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

В соответствии с ч. 1 ст. 73 основанием ответственности являлось принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования. Данное противоречие должно быть установлено в судебном порядке.

Ответственность не наступает, если представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт. По истечении указанного срока высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение одного месяца после вступления в силу решения

суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Следует подчеркнуть, что условием ответственности является норма, согласно которой представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт. Такая формулировка также является определенной гарантией прав представительного органа. Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено право главы муниципального образования, являющегося главой администрации, наложить вето на акт представительного органа (строго говоря, и на акт об отмене акта, признанного незаконным), преодолеваемое двумя третями от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования. Поэтому если представительный орган большинством голосов принял меры по исполнению решения суда, но эти действия заблокировал глава муниципального образования, оснований для ответственности, по смыслу закона, а также исходя из общеправового принципа справедливости, нет.

Необходимо отметить, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения ранее принятого решения суда. То есть если он просрочит этот срок, то фактически постановка вопроса о роспуске уже становится невозможной.

В настоящее время имеется несколько примеров реализации данного механизма привлечения к ответственности. Например, законами субъектов РФ распущены представительные органы города Ельца (Липецкая область), Лесозаводского городского округа (Приморский край), Пионерского городского округа (Калининградская область), Тигильского района (Корякский автономный округ), Муйского района (Республика Бурятия), Пономаревского района (Оренбургская область).

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске. Одновременно должны быть назначены новые выборы.

Позже в ст. 73 были внесены дополнения, в которых сформулировано еще одно основание роспуска представительного органа муниципального образования. Основанием ответственности является непроведение в течение

трех месяцев подряд правомочного заседания представительного органа. Данный факт должен быть подтвержден в судебном порядке. После вступления судебного решения в силу в течении трех месяцев высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Отрешение от должности. В ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается возможность отрешения от должности высших должностных лиц муниципального образования – главы муниципального образования и главы администрации. Впервые предусматривается возможность отрешения от должности не только главы муниципального образования, но и главы местной администрации, т.е. невыборного лица, назначаемого на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Обращает на себя внимание определенная противоречивость законодательства о местном самоуправлении и о муниципальной службе, которое не предусматривает такой вид увольнения муниципального служащего, как отрешение от должности.

Основаниями отрешения являются:

1) издания нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования;

2) совершения действий, в том числе издания правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

При этом по смыслу нормы суд должен установить не только сам факт совершения действия, в том числе принятия акта, но и наличие указанных последствий (по крайней мере, это должно быть отражено в мотивировочной части решения суда). Если этого не будет сделано, отрешаемый от должности глава муниципального образования (глава администрации) всегда может ссылаться на то, что его действие, хотя и было незаконным, не привело к перечисленным тяжким последствиям. То есть в данном случае факт

правонарушения со стороны органов местного самоуправления еще не является прямым основанием для начала процедуры ответственности.

Решение об отрешении указанных должностных лиц принимается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), который и издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда. Пропуск названного срока давности означает невозможность привлечения к ответственности даже при наличии правонарушения.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Переход полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти. В ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрены основания временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К таким основаниям Закон, в частности, относит:

1) если в связи со стихийными бедствиями, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы (п. 1 ч. 1 ст. 75);

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает значительная просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств (п. 2 ч. 1 ст. 75);

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленные соответствующим судом (п. 3 ч. 1 ст. 75).

Несмотря на то что данная статья находится в главе, посвященной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, первое основание не связано с результатами деятельности органов местного самоуправления; только второе и третье основания связаны с нарушениями в деятельности органов местного самоуправления.

Предусмотрены разные процедуры передачи (изъятия) полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ. Так, в случае наличия основания, предусмотренного п. 1 ч. 1 ст. 75 решение принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

В решении о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

1) перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами;

2) перечень исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

3) срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 части 1 настоящей статьи;

4) источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по:

- принятию устава муниципального образования,
- внесению в устав муниципального образования изменений и дополнений,
- установлению структуры органов местного самоуправления,
- изменению границ территории муниципального образования,
- преобразованию муниципального образования.

При наличии оснований, предусмотренных п. 2 ч. 1 ст. 75, возможно введение временной финансовой администрации. С инициативой введения временной администрации может выступить:

- высшее должностное лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования.

Решение принимается арбитражным судом субъекта Российской Федерации. Временная финансовая администрация может вводиться на срок до 1 года.

Основной целью деятельности временной администрации по смыслу комментируемого закона является восстановление платежеспособности муниципального образования. Осуществление бюджетных полномочий органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации более подробно регулируется главой 19.1 Бюджетного кодекса РФ.

Досрочное прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственно-властных полномочий (отзыв государственно-властных полномочий). В соответствии с ч. 3 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Фактически установлено важное ограничение степени ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за осуществление переданных им государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления (часть 3 статьи 21 названного закона).

Отмена (приостановление) правовых актов. В соответствии со ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено в судебном порядке, а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, – уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ).

По общему правилу отменять акт может либо орган, издавший этот акт, либо вышестоящий орган власти. Применительно к муниципальному уровню термин «вышестоящий орган» не применим, однако в качестве некоего аналога вертикальных отношений можно привести отношения, складывающиеся в местной администрации между главой и структурными подразделениями. В муниципальных образованиях достаточно часто глава муниципального образования или глава администрации наделяется полномочиями по отмене решений руководителей структурных

подразделений. Причем далеко не всегда эти полномочия передаются лицам, замещающим главу .

11.8. Особенности привлечения к муниципально-правовой ответственности

В ст. 71 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением. В частности устанавливается, что основания наступления ответственности перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законом.

Как уже говорилось ранее, муниципально-правовая ответственность наступает перед населением. От имени населения муниципального образования может выступать представительный орган местного самоуправления, избранный непосредственно населением. Поэтому разновидностью муниципально-правовой ответственности является и ответственность перед представительным органом местного самоуправления.

Отзыв выборных должностных лиц. На практике это означает, что население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Основанием отзыва является утрата доверия (ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ). Решение об отзыве принимается по результатам голосования непосредственно населения. Об основаниях отзыва, особенностях процедуры уже говорилось в предыдущих главах. Данный вид ответственности не применяется к невыборным лицам местного самоуправления, муниципальным служащим.

В ч. 3 ст. 45 Федерального закона № 131-ФЗ указано на одно из возможных оснований отзыва – нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения.

Ответственность одних органов местного самоуправления перед другими органами местного самоуправления иных муниципальных образований. Правовые основы привлечения к этому виду ответственности заложены в Федеральном законе № 131-ФЗ. В ч. 4 ст. 15 Федерального закона от № 131-ФЗ предусматривается, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. Аналогичным образом решен вопрос о возможности передачи полномочий органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления отдельных поселений, входящих в его состав.

Анализ оснований наступления ответственности по соглашениям о перераспределении полномочий между муниципальными образованиями

разного типа показывает их ярко выраженную комплексную природу. Так можно выделить:

- 1) неперечисление или несвоевременное перечисление бюджетных средств;
- 2) наличие ущерба;
- 3) невыполнение или надлежащее исполнение органами местного самоуправления переданных полномочий по решению вопросов местного значения.

Неперечисление или несвоевременное перечисление бюджетных средств может повлечь применение финансовых санкций. Именно этот вид последствий чаще всего фигурирует в текстах соглашений. Наличие ущерба может повлечь применение гражданско-правовой ответственности.

Вопрос об ответственности за невыполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления переданных полномочий по решению вопросов местного значения является самым малоисследованным и сложным. Очевидно, что в данном случае речь должна идти о муниципальной ответственности.

В случае неперечисления либо несвоевременного перечисления бюджетных средств сторона-исполнитель должна освобождаться от привлечения к ответственности. В соглашении этот вопрос должен быть урегулирован отдельным пунктом. В случае неполного перечисления денежных средств выполнение полномочий, а, следовательно, и ответственность должны быть пропорциональны перечисленным денежным средствам. Этот вопрос также должен быть урегулирован соглашением сторон; причем необходимо указать, кто и как определяет это «пропорциональное сокращение исполняемых полномочий».

Неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных полномочий в оговоренный в соглашении период времени может повлечь:

- возврат полученных денежных средств (в данном случае можно ставить о полном возврате в случае неисполнения полномочий либо частичном возврате денежных средств в случае ненадлежащего исполнения полученных полномочий);
- обязывание стороны-исполнителя в иной временной период за счет собственных средств исполнения полномочий (причем в данном случае речь пойдет о расходовании средств из бюджета стороны-исполнителя, поэтому необходимо учитывать требования бюджетного законодательства).

Следует также учитывать, что сторона-исполнитель может исполнить данные обязательства добровольно (в этом случае необходимо решение представительного органа, поскольку речь идет о бюджетных средствах) либо принудительно (в этом случае необходимо обращение в суд).

Выражение недоверия, отставка, роспуск, увольнение главы местной администрации, досрочное прекращение полномочий выборного органа. Правовые основы, увольнения главы местной администрации, досрочного прекращения полномочий выборного органа заложены в части 3 статьи

45 Федерального закона № 131-ФЗ в которой указано, что нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления. В названной статье данные меры ответственности предусматриваются как самостоятельные. Вместе с тем не определена процедура привлечения к ответственности, отсутствует взаимосвязь с иными статьями Закона, в том числе в части досрочного прекращения их полномочий. Так, в ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ содержится закрытый перечень оснований досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, где данное основание отсутствует. В то же время в ч. 3 ст. 45 говорится не о представительном, а о выборном органе местного самоуправления. Поэтому более подробно данный вопрос должен быть урегулирован в уставе муниципального образования.

Основания досрочного прекращения полномочий главы местной администрации изложены в виде закрытого перечня в ч. 10 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ и также не содержат указание на возможность увольнения в связи с нарушением срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения

В ст. 74.1 предусмотрена возможность удаления главы муниципального образования в отставку. Решение принимается представительным органом муниципального образования либо по собственной инициативе, либо на основании обращения главу субъекта РФ.

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие возникновение значительной просроченной задолженности муниципального образования по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств (п. 2 ч. 1 ст. 75);
- решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие возникновение нецелевое расходование бюджетных средств, предоставленных на осуществление отдельных переданных государственных полномочий (п. 3 ч. 1 ст. 75);
- неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению иных полномочий, предусмотренных комментируемым законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования;
- неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

- неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

11.9. Особенности привлечения к дисциплинарной ответственности

Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих предусматривается целым рядом нормативных актов. В соответствии со ст. 27 Федерального закона «О муниципальной службе в РФ» за совершение дисциплинарного проступка – неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей – представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством.

В нормативных правовых актах некоторых субъектов РФ, муниципальных образований используются такие термины как «должностное» или «служебное расследование». Служебное расследование – комплекс мер, принимаемых с целью установления и проверки факта совершения муниципальным служащим должностного проступка. Служебное расследование назначается должностным лицом, обладающим правом назначения муниципального служащего на должность, либо вышестоящим должностным лицом по его представлению.

Проведение служебного расследования может быть возложено на кадровые либо иные службы органов местного самоуправления или специально создаваемые комиссии. Орган, осуществляющий служебное расследование, вправе для установления и проверки факта совершения должностного проступка принимать все меры, не запрещенные законом. В ходе служебного расследования от муниципального служащего истребуются объяснения. Муниципальный служащий вправе давать объяснения, требовать их рассмотрения и приобщения к материалам служебного расследования. Орган, осуществляющий служебное расследование, по его результатам выносит одно из следующих заключений: о наличии факта совершения должностного проступка; об отсутствии факта совершения должностного проступка; о необходимости направления материалов служебного расследования в правоохранительные органы.

11.10. Гражданско-правовая ответственность

В соответствии со ст. 76 Федерального закона № 131-ФЗ ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Одним из существенных отличий данного вида ответственности является то, что она наступает, прежде всего, в судебном порядке. Это, безусловно, не исключает добровольного исполнения виновной стороной ранее принятых на себя обязательств или добровольного устранения последствий причиненного ущерба.

Рассматривая особенности гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц, следует подчеркнуть, что в соответствии со ст. 16 Гражданского кодекса РФ убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием. Эта норма уточнена в ст. 1069 Гражданского кодекса РФ, что возмещение осуществляется за счет средств муниципальной казны.

Уже после привлечения к ответственности органа местного самоуправления должностное лицо, действиями (бездействием) которого были причинены убытки физическим или юридическим лицам, может быть привлечено к материальной ответственности в порядке, установленном главой 39 Трудового кодекса РФ. Тем самым, гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами во всех случаях несут органы местного самоуправления, а должностные лица впоследствии могут быть ответственны перед ними.

Характеризуя особенности гражданско-правовой ответственности, следует разделять ответственность органов местного самоуправления, предусмотренную договорами и ответственность, вытекающую из внедоговорных обязательств. Необходимость разграничения договорной и внедоговорной ответственности органов местного самоуправления обусловлена также тем, что виды ответственности подчиняются различным правилам. Юридическое значение разграничения договорной и внедоговорной ответственности органов местного самоуправления состоит в том, что формы и размер внедоговорной ответственности устанавливаются только законом, а формы и размер договорной ответственности определяются как законом, так и условиями заключенного договора. При заключении договора стороны могут установить ответственность за такие правонарушения, за которые действующее законодательство не предусматривает какой-либо ответственности, или ввести иную форму ответственности, отличную от той, которая за данное правонарушение предусмотрена законодательством. Стороны по договору вправе также повысить или понизить размер ответственности по сравнению с установленным законом, если в нем не указано иное.

Договорная ответственность органов местного самоуправления. На первый взгляд кажется, что, в случае причинения вреда неисполнением обязательств, принятых органом местного самоуправления по договору, он возмещается в соответствии со ст. 393-406 Гражданского кодекса РФ, законодательством, регулирующим это договорное правоотношение, и условиями договора. Однако в данном случае вопрос ответственности тесно связан с природой договора, за неисполнение которого следует применять меры ответственности.

Органы местного самоуправления имеют двойственную природу – с одной стороны они являются публично-правовыми субъектами, обладающими властными полномочиями; с другой – являются участниками экономических, хозяйственных отношений. Природа договоров и соглашений, заключаемых органами местного самоуправления, также может быть различной. Органы местного самоуправления могут заключать «обычные» гражданско-правовые договоры (купли-продажи, подряда и др.). Особую категорию составляют договоры об оказании публичных услуг. Кроме того, органы местного самоуправления могут выступать стороной в соглашениях о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения.

Важно отметить, что публичные услуги оказываются органами местного самоуправления в рамках их компетенции, на безвозмездной основе или по регулируемым ценам. Поэтому при решении вопроса о гражданско-правовой ответственности следует учитывать, что в безвозмездных обязательствах ответственность ограничивается, как правило, возмещением реального ущерба (например, статья 692 Гражданского кодекса РФ).

Внедоговорная ответственность органов местного самоуправления. Если вред причинен органом местного самоуправления, не состоящим в договорных отношениях с потерпевшим, он возмещается с учетом статей 1084-1094 Гражданского кодекса РФ.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать, например, в случае: нарушения прав физических и юридических лиц в результате совершения незаконных действий или принятия незаконных решений; издания незаконного акта; бездействия, в результате которого причиняется ущерб физическим и юридическим лицам.

Особенность возложения ответственности за этот вред заключается в специфике его основания: противоправность деяния органов и должностных лиц местного самоуправления оценивается не с точки зрения гражданского права, а с позиций административного, конституционного и других отраслей права, нормы которого были нарушены. Применение норм гражданского права связывается с фактом причинения имущественного вреда. Тем самым для возложения гражданско-правовой ответственности важно проследить два момента: во-первых, факт совершения незаконного деяния, при этом незаконность определяется с точки зрения норм административного, конституционного и иных отраслей права, и, во-вторых, причинение

имущественного вреда как условие наступления гражданско-правовой ответственности.

В ст. 1069 Гражданского кодекса РФ закрепляется, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению.

В ст. 1069 Гражданского кодекса РФ не содержится в отношении вины причинителя вреда специального правила, поэтому действует общее правило нормы п. 2 ст. 1064, из которого следует, что вина является необходимым основанием ответственности. Бремя доказывания отсутствия вины лежит на причинителе вреда, т.е. установлена опровержимая презумпция его вины. Вина в гражданском праве имеет свою специфику и рассматривается не как субъективное, психическое отношение лица к своему поведению, а как непринятие им объективно возможных мер по устранению и недопущению отрицательных результатов своих действий, диктуемых обстоятельствами конкретной ситуации.

В ст. 1069 Гражданского кодекса РФ установлен единый режим ответственности за действия органов местного самоуправления, вне зависимости от того, идет ли речь об издании правовых актов или о незаконных действиях в области административного управления. И в том и в другом случае причиненный вред возмещается не самим причинителем непосредственно, а за счет казны муниципального образования. От имени казны, как это предусмотрено ст. 1071 Гражданского кодекса РФ, выступают соответствующие финансовые органы.

Согласно п. 3 ст. 125 Гражданского кодекса РФ в случаях, предусмотренных законом и иными правовыми актами, от имени муниципального образования могут выступать по их поручению другие органы, юридические лица и граждане. Следовательно, финансовые органы выступают всегда в силу закона, а другие органы, юридические лица и граждане – на основании поручения, содержащегося в нормативном акте, или заключенного с ними договора на представительство интересов соответствующего субъекта. Муниципальное образование вправе предъявить регрессный иск к виновному должностному лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом (п. 1 ст. 1081 Гражданского кодекса РФ).

Ответственность органов местного самоуправления по ст. 1069 Гражданского кодекса РФ наступает при нанесении вреда как гражданину, так и юридическому лицу. Первый может требовать за причинение ему ущерба в сфере властно-административных отношений компенсации также и морального вреда (ст. 151 Гражданского кодекса РФ). Если вред причиняется не в сфере властно-административных отношений, а в результате хозяйственной и технической деятельности (например, автомашина администрации района причинила увечье гражданину),

ответственность наступает на общих (ст. 1064) либо на специальных основаниях (ст. 1079).

Тема 7. Методическое обеспечение и процедуры финансового контроля в системе государственного и муниципального управления

(2 часа)

1. *Форма и процедура финансового контроля.*
2. *Организация контроля за формированием доходов.*
3. *Организация контроля за расходами бюджета и внебюджетных фондов.*
4. *Контроль подготовки и исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.*
5. *Структура и содержание. Порядок подготовки. Рассмотрение и представление заключений*

Бюджет - это одновременно экономическая категория, и совокупность денежных фондов, входящих в единый денежный (бюджетный) фонд.

Тесная взаимосвязь и взаимообусловленность бюджета и государства предопределяет специфику финансовых отношений, выражаемых бюджетом, т.е. **бюджетные отношения**.

Бюджет как экономическая категория выражает систему экономических денежных отношений, имеющих императивную форму образования, выражающую процессы формирования и использования основного общегосударственного фонда денежных средств для выполнения наиболее важных задач и функций государства, принимающая законодательно закреплённый характер использования.

Понимание сущности бюджета как основного звена системы финансов непосредственно связано с вопросом о *роли государства в рыночной экономике*. Несовершенство (возможные провалы, кризисные ситуации) рынка предопределяют необходимость участия государства в воспроизводственном процессе.

Участие государства в рыночной экономике приобретает разнообразные формы и масштабы - это:

- законодательное регулирование,
- контроль,
- перераспределение ВВП,
- предоставление общественных благ,
- регулирование общеэкономического равновесия и т.д.

В этих процессах бюджет выступает как наиболее важный инструмент государственного регулирования. Влияние бюджета не ограничивается государственным и муниципальным сектором экономики, он охватывает все сегменты рынка.

Бюджет объективно необходим любому государству для выполнения возложенных на него задач. При этом он выполняет различные **функции**

процессе государственного управления, которые одновременно являются и выражением экономической сущности бюджета.

Тема 7. Развитие контроля: отечественный и зарубежный опыт

(2 часа)

- 1. Система государственного финансового контроля европейских стран.*
- 2. Состояние и перспективы развития государственного финансового контроля в России*

В современном государстве реализация экономической политики осуществляется с помощью финансово-кредитных рычагов. По моему мнению, финансовый контроль является одним из важнейших средств управления финансовой системы государства - реализацией функции государственного контроля. Сам же «государственный контроль как один из общих и обязательных элементов государственного управления реализуется в различных направлениях, но от имени и в интересах государства». Вполне естественно, что финансовый и государственный контроль соотносятся между собой как часть и целое.

С другой стороны, в качестве важнейшего элемента экономической безопасности страны и ее суверенитета рассматривается финансовая безопасность, «которая является основным условием способности государства осуществлять самостоятельную финансово - экономическую политику в соответствии со своими национальными интересами. Сущность финансовой безопасности государства в целом можно определить как состояние экономики, при котором обеспечивается формирование положительных финансовых потоков государства в объемах, необходимых для выполнения его задач и функций». Вполне естественно, что финансовый контроль необходимо рассматривать как одно из важнейших средств обеспечения финансовой безопасности. Таким образом, государственный финансовый контроль рассматривается и как механизм и средство «защиты от угроз экономической безопасности, так как финансово-кредитная система страны может работать эффективно при жестком, комплексном, регулярном и действенном контроле». В науке финансового права было выработано достаточно много определений финансового контроля.

По моему мнению наиболее удачно определение, разработанное В.В. Бурцевым. Так вот, согласно ему «под финансовым контролем следует понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления

резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности».

Отметим тот факт, что Советский Союз располагал достаточно развитой системой органов финансового контроля, которая в условиях административно-командной экономической системы определенно справлялась с поставленными перед ней задачами, то есть была эффективной. Однако вопрос в том, что с переводом экономики на рыночные рельсы, сохранение в неизменном виде системы финансового контроля было совершенно не возможно. Наиболее четко необходимость создания работоспособной и сбалансированной системы органов финансового контроля для отечественных законодателей стала очевидна к 1996 году. В конечном счете, это выразилось в проделанной законодательной работе, венцом которой стал указ Президента РФ "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ", а так же дебаты в Государственной Думе по вопросам начала законодательной работы над ФЗ "О финансовом контроле» Щуплецова Ю.И. Финансовое право. - М.: Юрайт, ИД Юрайт, 2009.

К настоящему времени Россия обладает вполне устойчивой, работоспособной и действенной системой финансового контроля.

Согласно классификации, предложенной Н.И. Химичевой, в настоящий момент таковой контроль осуществляется силами представительных органов государственной власти и местного самоуправления, аппарата Президента РФ, исполнительных органов власти общей компетенции, финансово-кредитных органов. Имеет место быть как ведомственный, так и внутрихозяйственный, общественный и аудиторский финансовый контроль. По нашему мнению в рамках настоящей статьи нет возможности всесторонне рассматривать вопрос правового статуса, полномочий и компетенции действующих органов финансового контроля - он неоднократно поднимался совершенно разными учеными правоведами, как в небольших научных публикациях, так и в серьезных монографических исследованиях. Для нас же важен вопрос, насколько эффективна ныне действующая система финансового контроля.

Средства массовой информации достаточно регулярно предоставляют информацию, свидетельствующую о непрерывной деятельности и работе различных органов и институтов финансового контроля. Например, нецелевое использование бюджетных средств в объеме 6,4 млн. руб. установило Управление финансового контроля Иркутской области в результате проверок, проведенных в 2006 году. Или, нецелевое использование 21 миллионов рублей бюджетных средств администрацией Добрянского района в 2003-2005 годах вскрыла совместная проверка отдела контроля и Главного управления финансов Пермского края. Таким образом, с одной стороны система финансового контроля в России работает, а ее деятельность приносит результаты. С другой стороны, рядом авторов отмечается, что «практика свидетельствует, в настоящее время в Российской

Федерации функционирует конгломерат разрозненных звеньев финансового контроля, в том числе и на высшем уровне, слабо взаимодействующих между собой. В научном смысле - это не назовешь системой. Случается, что один и тот же экономический субъект последовательно подвергается проверке со стороны нескольких контрольных органов». Более того, если проанализировать точки зрения различных авторов-правоведов на само понятие финансового контроля, становится ясно, что в правовой науке так и не выработано единого подхода к данному понятию. В продолжение этого, отмечается тот факт, что «государственный финансовый контроль в сфере противодействия легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем находится на сегодняшний день внеудовлетворительном состоянии, поскольку, несмотря на весь положительный опыт, имеющийся в сфере борьбы с вышеуказанным деянием, данная деятельность (прежде всего правоохранительных органов), не доводится до логического конца». Другой существенный недостаток действующего законодательства заключается в том, что недостаточно хорошо разработан «институт ответственности за финансовые правонарушения. Из 18 составов преступлений, предусмотренных Бюджетным кодексом, в Кодексе административных нарушений устанавливается ответственность лишь по трем составам».

Исходя из сказанного выше, абсолютно правильным кажется вывод А.В. Полищука, что, «идеология, методология, организация и практика государственного финансового контроля» до сих пор «находятся в эволюционно-модернизационном процессе, поиске решений, отвечающих реалиям настоящего этапа реформационного процесса в России. Важность проблемы обусловила активизацию теоретико-методологических исследований и разработок в области развития системы государственного финансового контроля».

2.2 Анализ проблем финансового контроля на современном этапе

В настоящее время работа органов государственного финансового контроля в России характеризуется несогласованностью и разобщенностью, отсутствием четкого взаимодействия. И связано это в первую очередь с несформированностью целостной системы контроля за государственными финансами. «Сейчас финансовый контроль - это, скорее, набор госорганов, ведомств и служб, выполняющих определенные контрольные функции. Более 260 законов, указов, постановлений регулируют их контрольную деятельность, что не только не облегчает взаимоотношения между ними, но зачастую вносит элементы хаоса и дезорганизации» Ляпунова Г. Деньги Всемирного Банка любят счет // Коммерсантъ. 2009. №3. Статус и полномочия контрольных органов определяются многочисленными правовыми актами, зачастую допускающими дублирование и параллелизм при выполнении некоторых функций.

Кроме того, действия органов финансового контроля не скоординированы. Принципиальные полномочия по проведению проверок целевого и эффективного использования государственных средств ряда федеральных государственных органов, осуществляющих финансовый

контроль (Счетная палата, финансово-надзорные органы Минфина РФ, ревизионные управления министерств и ведомств федерального уровня), как правило, повторяют друг друга.

Между тем абсолютное большинство контрольных органов имеют достаточно специфические задачи, и поэтому их сфера деятельности ограничена. Подобной спецификой характеризуются налоговые и таможенные органы, органы валютного контроля. Главное контрольное управление Президента Российской Федерации также, правда достаточно условно, можно отнести к органам финансового контроля, поскольку в его задачи входит контроль за исполнением указов и распоряжений Президента Российской Федерации, которые, как известно, касаются не только финансовых вопросов. Предельно ясны и контрольные функции Центрального банка Российской Федерации и его территориальных органов. Основная проблема заключается главным образом в распределении контрольных полномочий при организации последующего контроля между Счетной палатой, финансово-надзорными органами Минфина России, ревизионными аппаратами главных распорядителей бюджетных средств и в определенной степени - органами Федерального казначейства, которые в настоящее время наделены и полномочиями последующего контроля.

Таким образом, можно констатировать, что слабым звеном в организации системы государственного финансового контроля является недостаточно проработанная нормативно-правовая база, имеющая ряд недочетов, в числе которых: неопределенность полномочий органов, наделяемых контрольными функциями; пересечение функций контрольных органов и дублирование их контрольной деятельности; нечеткость круга объектов контроля; неопределенный порядок реагирования объектов контроля на выявленные нарушения.

Значимость государственного финансового контроля настолько велика, что Международная неправительственная организация высших контрольных органов (ИНТОСАИ) разработала целый ряд стандартов контрольно-ревизионной деятельности, которые рекомендованы к применению органами контроля разных стран в той мере, в какой они совместимы с национальным законодательством. Их цель - унификация контрольной деятельности и увеличение доверия к ее результатам. Международные стандарты аудита определяют основополагающие методы финансового контроля, способствуют повышению его качества в соответствии с возрастающими многообразными требованиями в области международной аудиторской деятельности, а также направлены на повышение эффективности в борьбе с коррупцией, финансовым мошенничеством.

Специфика переходного периода оказывает влияние на формирование контрольных органов и контрольной системы в целом. Проводимая в России в этом направлении работа пока не имеет четких ориентиров и в результате недостаточно эффективна. В то же время в стране продолжают развиваться и укрепляться органы государственного финансового и негосударственного (независимого аудиторского и общественного) контроля.

Единая концепция осуществления финансового контроля отсутствует до сих пор. Отдельные элементы финансового законодательства встречаются в статьях Конституции, но они не складываются в целостную систему. Вопрос о финансовом контроле и органах, его осуществляющих, затронут лишь в п. 5 ст. 101 Конституции (об образовании Счетной палаты Российской Федерации). Не раскрыт он и в Федеральном законе № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 15 декабря 1997 г. (в редакции от 3 ноября 2004 г.). В ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем кодексе» Бюджетного кодекса, введенного в действие с 1 января 2000 г., не предусмотрено понятие «финансовый контроль»; в ст. 150-152, 157 нет четкого перечня органов, осуществляющих финансовый контроль, упоминается лишь Счетная палата Российской Федерации Грачева Е.Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль в системе социального управления // Финансовое право. 2003. № 2. С. 11.

Напрашивается вывод о том, что системного правового регулирования в области финансового контроля нет.

Следовательно, возникает объективная потребность разработки и принятия соответствующей законодательной базы, и важную роль здесь должен сыграть федеральный закон о государственном финансовом контроле. Необходимо ускорить подготовку и принятие такого закона, уточнить отдельные его положения, предусмотрев методологически определенное понятие о государственном финансовом контроле, формулировку видов выявляемых недостатков и нарушений, а также принимаемых по ним финансовых санкций, мер привлечения к ответственности виновных лиц. Кроме того, в законе следует четко обозначить систему органов государственного финансового контроля. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и осуществляют свои полномочия самостоятельно. В то же время согласно закону они могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их реализации материальных и финансовых средств, находясь при этом под контролем государства.

Итак, перед разработчиками законодательной базы государственного финансового контроля стоит задача урегулировать следующие правоотношения:

- контроль за федеральными финансовыми средствами, находящимися в распоряжении федеральных органов, а также передаваемыми в любых формах субъектам Федерации и органам местного самоуправления;
- контроль за финансовыми средствами субъектов Федерации, в том числе передаваемыми органам местного самоуправления.

Следует решить и другой стратегический вопрос: нужно ли принимать всеобъемлющий закон о государственном финансовом контроле? Разделять сферы правового регулирования целесообразно только тогда, когда они абсолютно несовместимы. В данном случае такой несовместимости нет.

Поэтому, видимо, требуется единый закон, в котором будут учтены все элементы и особенности контрольной деятельности. Такой закон мог бы лечь в основу соответствующего раздела Бюджетного кодекса, а также бюджетных и других финансовых законов субъектов Федерации.

В настоящее время наиболее широко известны и признаны две формы контроля за использованием государственных финансовых ресурсов вообще и исполнением бюджетов в частности - это парламентский и административный контроль. Однако в них не учитывается наличие в уже действующей системе финансового контроля новых органов, не зависящих от обеих ветвей власти, - счетных и контрольно-счетных палат. Значит, в Положение о формах бюджетно-финансового контроля необходимо добавить независимый контроль. Тогда система финансового контроля будет приведена в соответствие с аналогами в демократических государствах, где образуются независимые от исполнительной и законодательной ветвей власти контрольные органы в форме счетных палат (Германия, Франция, Италия и т.д.) либо ведомств государственных контролеров или аудиторов (США, Канада, Индия, Австралия и т.д.). Кстати, в некоторых российских регионах контрольно-счетные палаты уже получили такой статус, основанный на равноудаленности от всех ветвей власти. Иначе говоря, в законе целесообразно закрепить положение о том, что бюджетно-финансовый контроль осуществляется в форме парламентского, административного и независимого контроля.

Анализ правовых норм, определяющих виды, формы и органы контроля, позволяет сделать вывод о том, что законодательно не определены

Алексеев В.Б. Финансовое право Российской Федерации. - М.: Волтерс Клувер, 2009:

- понятия «финансовый контроль» и «система финансового контроля»;
- единые принципы финансового контроля;
- перечень контролирующих и надзорных органов, относящихся к органам финансового контроля;

· порядок взаимодействия органов финансового контроля.

Обобщая вышесказанное, допустимо сформулировать основную задачу, стоящую перед правовым государством: создать на всей территории Российской Федерации единое поле финансового контроля, базирующееся на практическом (с точки зрения применимости) законодательстве с достаточно четко определенным понятийным аппаратом.

Можно констатировать, что в России сложились основные элементы системы финансового контроля, однако они пока далеки до совершенства. В числе особо актуальных проблем - отсутствие четкого определения основных признаков, которые применяются при квалификации нарушений, выявляемых в процессе реализации контрольных функций, незаконного, неэффективного и нерационального использования средств. К тому же в отсутствие механизма применения контрольными органами мер принуждения нарушители бюджетного законодательства остаются безнаказанными.

Тема 8. Пути совершенствования форм и методов осуществления государственного финансового контроля: дискуссионные вопросы, зарубежный опыт (2 часа)

- 1. Оценка эффективности деятельности контрольно-счетных органов: сравнительный анализ подходов к выработке системы критериев.*
- 2. Пути совершенствования государственного финансового контроля.*

В настоящее время в Российской Федерации нет ни единого органа государственного финансового контроля. Важным элементом государственного управления, проведения единой фискальной политики на всей территории страны, сохранения ее целостности является президентский контроль за соблюдением бюджетно-налоговой дисциплины, осуществляемый в соответствии с Конституцией РФ посредством издания указов по финансовым бюджетным и налоговым вопросам, подписания федеральных актов.

Функции финансового контроля выполняет также Главное контрольное управление Президента РФ, являющееся структурным подразделением Администрации Президента и действующее на основе Указа Президента РФ «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации».

Органы исполнительной власти всех уровней осуществляют финансовый контроль в пределах своих полномочий, а также направляют и контролируют деятельность подведомственных им управлений.

Правительство РФ на основании Конституции РФ и Федерального закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» контролирует и регулирует финансовую деятельность министерств и ведомств. При Правительстве РФ действует Контрольно-наблюдательный совет, выполняющий ряд контрольных функций в области финансов. Одной из форм общегосударственного финансового контроля является парламентский контроль. В обеих палатах Федерального Собрания РФ имеются специальные комитеты и комиссии, функциями которых являются проверка правильности и полноты предусмотренных в проекте бюджета государственных доходов и расходов, а также контроль за рациональным и целевым использованием государственных средств. В Государственной Думе таким комитетом является Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам, в Совете Федерации - Комитет по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию.

3.2 Пути развития финансового контроля в РФ

В настоящее время большое значение приобретает необходимость совершенствования финансового контроля с целью повышения его действенности и эффективности.

Совершенствование финансового контроля в РФ должно осуществляться по следующим основным направлениям. Ключевым направлением совершенствования государственного финансового контроля как важнейшей составляющей финансового контроля в РФ и повышения его

эффективности является принятие единой концепции государственного финансового контроля в РФ, которая должна установить единые методологические и правовые основы осуществления государственного финансового контроля в РФ, определить систему органов, осуществляющих контроль, а также механизм их взаимодействия. В рамках этих вопросов необходима разработка научно-методических основ оценки эффективности деятельности органов государственного финансового контроля и их сотрудников.

В целях повышения эффективности расходования государственных средств перспективным направлением совершенствования контроля является переход к аудиту эффективности государственных расходов, который представляет собой направление деятельности контрольных органов, предполагающее анализ результативности и экономности использования государственных средств, оценку возможных резервов их роста и обоснованности расходования. В настоящее время отсутствует единая методика проведения аудита эффективности государственных расходов, не определены критерии и показатели эффективности использования государственных средств.

Важной проблемой осуществления контроля является низкий процент возврата бюджетных средств по результатам проведённых ревизий и проверок. Для повышения эффективности проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности как одного из основных методов финансового контроля необходимо в законодательном порядке закрепить основы проведения ревизии, определив цель и задачи ревизии, порядок её проведения; состав органов, имеющих право на проведение ревизии, их права и обязанности; определить права и обязанности ревизуемых организаций.

Важным вопросом совершенствования контроля является исключение дублирования действий контрольных органов, заключающееся в совершении различными органами своих функций в отношении одних и тех же объектов контроля, - Министерства финансов РФ, органов федерального Казначейства, Счётной палаты РФ, контрольных органов, созданных главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств при осуществлении последующего финансового контроля Симонова Л. Характер и функции государственного финансового контроля современной России // Федерализм. - 2006. - № 1 (41). - С. 80

Использование новых информационных технологий должно стать фактором повышения совершенствования эффективности государственного финансового контроля. Информатизация деятельности органов государственной власти и государственного финансового контроля на основе передовых технологий открывает перспективы повышения эффективности использования государственных ресурсов.

В целях совершенствования аудиторского контроля особого внимания заслуживает проблема повышения качества оказываемых аудиторских услуг.

Важное значение в этой связи приобретает разработка дополнительных критериев, характеризующих деятельность аудиторских организаций помимо соблюдения действующих правил (стандартов). Кроме того, повышению качества оказываемых аудиторских услуг будут способствовать и такие факторы, как создание методик оценки ущерба от осуществления некачественного аудита, упрощение существующей системы судебного делопроизводства, повышение уровня квалификации аудиторов и др.

В современных условиях своего решения требует законодательное обеспечение внутривозвратного финансового контроля. Следует законодательно закрепить основы функционирования служб внутреннего контроля и установить основы их взаимодействия с другими органами финансового контроля. Также важным направлением совершенствования является разработка и реализация наиболее рациональных форм, методов его осуществления, способствующих снижению злоупотреблений должностных лиц, сохранности и рациональному использованию финансовых ресурсов.

Дальнейшему развитию и совершенствованию общественного финансового контроля должно способствовать осуществление следующих мер: расширение деятельности попечительских советов; более чёткая регламентация отдельных аспектов деятельности некоммерческих организаций, таких как информирование о результатах своей деятельности; законодательное обеспечение процедур доступа к государственным информационным ресурсам, исключая информацию с ограниченным доступом; обеспечение возможности участия общественности в проведении контрольных действий (например, инвентаризации товарно-материальных ценностей и денежных средств).