

ПУТИ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Коренкова С.И., канд. экон. наук, доцент,

Тюменский государственный университет;

Алибеков Ш.И., д-р экон. наук, профессор, СКИ ВГУЮ, г. Махачкала;

*Пастушенко Е.А., заместитель председателя контрольно-счетного органа
муниципального образования «Городской округ г. Лангепас»*

На протяжении последних 15 лет внешний муниципальный финансовый контроль в Российской Федерации постоянно развивается. Безусловным прорывом в его развитии стал Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [10].

Продолжают устраняться различные правовые коллизии, вносятся изменения и дополнения в федеральное законодательство, регулирующее сферу деятельности контрольно-счетных органов.

Примером такого однозначного улучшения нормативной правовой базы стало принятие Федерального закона от 27.11.2017 г. № 332-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 332-ФЗ). Его действие исключило применение норм Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля. Это значительно облегчило проведение проверок в муниципальных унитарных предприятиях. До принятия Федерального закона № 332-ФЗ сложилась разнонаправленная судебная практика: как в пользу контрольно-

счетных органов, так и в пользу муниципальных унитарных предприятий [12; 13]. Как правило, сами муниципальные контрольно-счетные органы придерживались позиции, что нормы Федерального закона № 294-ФЗ не применимы к внешнему муниципальному финансовому контролю.

Тем не менее, ряд существующих проблем, коллизий и ограничений действующего федерального законодательства не позволяет сделать внешний муниципальный финансовый контроль эффективным в полной мере [1; 2, 4-8; 16].

В настоящей статье сосредоточим внимание на предложениях и мероприятиях, направленных на совершенствование проведения контрольно-счетными органами контрольных мероприятий.

В первую очередь, предложения авторов настоящей статьи касаются понятийного аппарата, используемого в нормативных правовых актах Российской Федерации:

1. Определение принципа эффективности использования бюджетных средств безоговорочно позволяет применять его только к участникам бюджетного процесса. Безусловно, в различных муниципальных образованиях доля непосредственных расходов бюджетных и автономных учреждений различна; для тех муниципалитетов, где она велика, этот вопрос особенно актуален.

При существующих правовых нормах контрольно-счетные органы могут только говорить о неэффективном использовании субсидий, предоставленных муниципальным бюджетным и автономным учреждениям из бюджета муниципального образования, без соответствующей ссылки на правовой акт. В связи с этим предлагается дополнить ст. 34 Бюджетного кодекса обязанностью бюджетных и автономных учреждений исходить при расходовании полученных субсидий из необходимости экономности и результативности. Упомянутый ранее проект Бюджетного кодекса не меняет подхода к определению неэффективного использования средств, предоставляемых из бюджета муниципального образования [14].

Стоит отметить, что подобный подход на основе принципа эффективности к осуществлению расходов за счет предоставленных из местного бюджета средств муниципальными унитарными предприятиями был бы также полезен как органу, предоставившему субсидии, так и муниципальному образованию в целом.

2. Предлагается устранить разный подход к понятию нецелевого использования бюджетных средств, применяемому в Бюджетном кодексе, Уголовном кодексе и КоАП.

В Бюджетном кодексе понятие «бюджетные средства» используется только применительно к участникам бюджетного процесса и получателям бюджетных средств: в ст. 34, регламентирующей необходимость эффективного использования бюджетных средств; в ст. 38, раскрывающей понятие принципа адресности и целевого использования бюджетных средств; в ст. 38.1, регламентирующей принцип подведомственности расходов бюджетов; в статьях 78, 78.1, 78.2, 78.3, посвященных предоставлению субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; в ст. 306.4, посвященной нецелевому использованию бюджетных средств, а также в иных статьях по тексту Бюджетного кодекса. В ст. 306.4 Бюджетного кодекса, раскрывающей понятие нецелевого использования, речь ведется исключительно о бюджетных средствах [1].

В Уголовном кодексе применительно к нецелевому расходованию средств речь ведется исключительно о получателях бюджетных средств. Именно такая формулировка нормы автоматически исключает из лиц, которых возможно привлечь к ответственности по ст. 285.1, бюджетные и автономные учреждения, а также унитарные предприятия [15].

В свою очередь, в КоАП нецелевое использование бюджетных средств трактуется несколько иначе: в ст. 15.14, кроме понятия, используемого в ст. 306.4 Бюджетного кодекса, содержится дополнение, в соответствии с которым нецелевым использованием признается направление полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации средств на цели, которые не

соответствуют целям, определенным в договоре или соглашении (ином документе), то есть понятие, используемое в КоАП, шире и позволяет охватить всех субъектов, фактически осуществляющих расходование средств местного бюджета: муниципальные казенные, бюджетные, автономные учреждения и муниципальные унитарные предприятия [3].

При рассмотрении вопроса о предложениях, способных усовершенствовать систему осуществления внешнего муниципального финансового контроля в рамках контрольных мероприятий, нельзя не затронуть вопрос об ответственности объектов контроля за выявленные нарушения.

В современных условиях расходные обязательства должны приниматься только на основе тщательной оценки их эффективности и при наличии ресурсов для их гарантированного исполнения в пределах принятых бюджетных ограничений [5].

В этой связи достаточно необоснованным выглядит подход законодателя к отсутствию ответственности за неэффективное использование бюджетных средств. Фактически при установлении неэффективного использования даже в сотни тысяч рублей (что однозначно будет являться крупным размером для мелких муниципальных образований) контрольно-счетный орган может только направить объекту контроля, допустившему неэффективное использование средств, представление, в котором предложит проверяемому объекту привлечь виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Представляется возможным утвердить в Бюджетном кодексе критерии установления неэффективного использования средств для исключения фактора субъективности сотрудников контрольно-счетных органов с одновременным признанием неэффективного использования бюджетных средств административным правонарушением в КоАП. С одной стороны, предлагаемые меры однозначно будут направлены на субъекты, осуществляющие расходы за счет средств муниципального бюджета; с другой

стороны – на контрольно-счетные органы, которые должны будут руководствоваться федеральными нормами при написании в актах по итогам контрольных мероприятий о неэффективном использовании средств и обеспечивать безоговорочную доказательную базу по установленным нарушениям.

С целью развития внешнего муниципального финансового контроля предлагается устранить проблему, связанную с возможностью освобождения от административной ответственности за административные правонарушения в сфере бюджетного законодательства в связи с их малозначительностью. Так, ст. 2.9 КоАП закреплена норма, согласно которой при установлении малозначительности совершенного административного правонарушения имеется возможность освобождения лица, совершившего правонарушение, от административной ответственности и вынесения устного замечания.

В практике контрольно-счетных органов разных уровней имеются случаи, когда лица, виновные в административных правонарушениях, освобождаются от ответственности в связи с малозначительностью правонарушения.

Тем не менее, существует совершенно противоположная точка зрения, в соответствии с которой правонарушения в области бюджетных правоотношений по своей правовой природе и общественной значимости не могут быть признаны малозначительными [6, с. 85].

С учетом сущности правонарушений в бюджетной сфере и общественной значимости внешнего финансового контроля, а также характера совершенного административного правонарушения, которое связано с нарушением законодательства, предотвращающего злоупотребления в бюджетной сфере, административные правонарушения в сфере бюджетных правоотношений представляют общественную опасность [6, с. 86].

В связи с этим представляется рациональным исключить статьи КоАП, посвященные нарушениям в бюджетной сфере, из общего круга административных правонарушений при вынесении решений, по которым

можно прекратить дело по причине малозначительности.

Таким образом, на сегодняшний день в соответствии с действующим законодательством сложилась ситуация, при которой контрольно-счетные органы муниципальных образований не подконтрольны фактически ни одному существующему органу.

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации не имеют полномочий по проверке фактического исполнения органами внешнего муниципального финансового контроля своих функций и качества осуществления контрольных мероприятий.

Прокуратуры муниципальных образований если и проводят такие проверки, то их направленность больше касается нормативного правового обеспечения деятельности контрольно-счетных органов, обеспечения действенности принципа гласности.

При этом реализация другого принципа деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований – принципа эффективности – остается без проверки. Можно предположить, что оценку деятельности муниципального органа внешнего финансового контроля должен дать представительный орган муниципалитета, но, как было указано ранее, объективность этой оценки может быть подвергнута сомнению в силу возможной заинтересованности отдельных лиц представительного органа или всего в целом в конкретных результатах контрольных мероприятий, осуществленных контрольно-счетным органом.

Представляется, что эффективным выходом из сложившейся ситуации может стать предусмотренное на федеральном уровне осуществление прокуратурами муниципальных образований и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации в обязательном порядке проверок контрольно-счетных органов муниципальных образований по итогам финансового года путем сопоставления полученных в ходе проверки данных и данных, отраженных контрольно-счетными органами в своих актах. Очевидно, что такие проверки позволят контрольно-счетным органам более

независимо подходить к проведению контрольных мероприятий и оформлению выводов по их результатам. В то же время такое новшество потребует от контрольно-счетных органов более внимательного отношения к совершению абсолютно всех действий, направленных на реализацию контрольной функции (начиная с этапа планирования и заканчивая снятием с контроля исполнения представлений (предписаний), направленных в адрес проверяемых организаций).

В части существующей проблемы дублирования полномочий внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля предлагаем следующее:

- исключить из КоАП полномочия должностных лиц муниципальных органов внутреннего финансового контроля по составлению протоколов об административных правонарушениях;

- предусмотреть в Бюджетном кодексе исключение взаимодействия органов внутреннего финансового контроля с правоохранительными органами (например, направление актов по итогам контрольных мероприятий в правоохранительные органы, проведение совместных проверок или выделение специалистов для осуществления правоохранительными органами своих функций);

- обозначить в Бюджетном кодексе приоритетным направлением работы органов внутреннего финансового контроля предварительный контроль.

У муниципальных органов внутреннего и внешнего финансового контроля на сегодняшний день одни механизмы работы. Рациональной представляется такая схема одновременного существования двух органов контроля, при которой орган внутреннего муниципального финансового контроля проводит проверки в течение финансового года за период данного финансового года, что позволит ряд нарушений и недостатков, выявленных на объектах контроля, устранить без фактического наступления последствий для проверяемых.

При этом в Бюджетном кодексе предлагается возложить на контрольно-счетные органы муниципальных образований полномочия по контролю осуществления органами внутреннего муниципального финансового контроля своих функций путем, например, простого сопоставления результатов контрольных мероприятий.

Сократить уровень дублирования органами друг друга предлагается за счет внесения в Бюджетный кодекс нормы о согласовании органами внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля планов контрольных мероприятий в разрезе объектов и предметов контроля. Это позволит оптимизировать контрольную нагрузку на объекты контроля. При этом приоритет предлагается оставлять за контрольно-счетными органами муниципалитетов [16, с. 18].

Говоря о развитии внешнего муниципального финансового контроля, необходимо обратить внимание на вопрос проведения контрольных мероприятий в области приносящей доход деятельности, которую осуществляют муниципальные бюджетные и автономные учреждения. С одной стороны, контрольно-счетные органы имеют значительный круг полномочий, которые отдельным органам проблематично исполнять ввиду наличия дополнительных полномочий, возложенных представительным органом, малочисленности органа, недостаточной квалификации его сотрудников, но с другой – наличие полномочия по проверке деятельности, приносящей доход, может выявить в муниципальном образовании резервы для сокращения расходов учреждений за счет средств субсидий. В связи с этим предлагается в Федеральном законе № 6-ФЗ наделение муниципальных контрольно-счетных органов полномочием по проверке приносящей доход деятельности учреждений, в которую войдет обязательный анализ направлений расходов, осуществляемых учреждениями за счет доходов от платных услуг.

Факторами, способствующими развитию внешнего муниципального финансового контроля, представляются разработка и внедрение оценки

эффективности деятельности муниципальных контрольно-счетных органов.

В настоящее время действует Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (далее – Указ Президента № 607), которым утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Однако данный нормативный правовой акт невозможно применить для оценки деятельности контрольно-счетных органов муниципалитетов в связи с тем, что из 12-ти утвержденных показателей ни один не связан с внешним муниципальным финансовым контролем [11].

В целях реализации Указа Президента № 607, который не содержит методик расчета показателей, было издано постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подп. «и» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», который также не обращается к деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Таким образом, законодателем определены критерии оценки эффективности деятельности всех органов местного самоуправления, наличие которых предусмотрено в структуре органов местного самоуправления муниципального образования Федеральным законом № 131-ФЗ, за исключением контрольно-счетного органа [9; 11].

В определенной степени это обусловлено проблемой выбора системы показателей, способных раскрыть эффективность деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля:

- Большое количество нарушений и недостатков, выявляемых

каждый отчетный период в ходе контрольных мероприятий, может стать свидетельством несостоятельности проводимого в муниципальном образовании внешнего финансового контроля.

– Малое количество нарушений и недостатков, установленных по итогам контрольных мероприятий, может свидетельствовать о низком уровне профессионализма сотрудников контрольно-счетного органа, сокрытии отдельных фактов путем не включения нарушений и недостатков в акты, составляемые по результатам проверок, соблюдении муниципальными органами, учреждениями и предприятиями необходимых правовых норм и, как следствие, об отсутствии необходимости в муниципальном образовании наличия и функционирования контрольно-счетного органа.

– Большое количество проведенных контрольных мероприятий без выявления существенных нарушений и недостатков, выработки предложений, направленных на совершенствование бюджетного процесса в муниципалитете, может свидетельствовать о формальном подходе к проведению проверок.

– Малое количество проведенных контрольных мероприятий из года в год, при котором в течение длительного периода времени контрольными мероприятиями не охватываются конкретные вопросы деятельности органов местного самоуправления, муниципальные программы, разделы или подразделы бюджета муниципального образования, также вызывает вопрос об эффективности реализации своих полномочий органом внешнего муниципального финансового контроля [7, с. 87].

Аналогичным образом можно рассуждать о представлениях и предписаниях, направленных контрольно-счетным органом объектам контроля, о количестве устраненных нарушений и недостатков, о количестве составленных протоколов об административной ответственности.

Очевидным становится, что при разработке системы показателей, характеризующих деятельность контрольно-счетных органов и ее эффективность, необходимо учитывать ряд дополнительных факторов:

- численность контрольно-счетного органа;
- наличие дополнительных полномочий, возложенных представительным органом муниципального образования;
- параметры и характеристики бюджета муниципального образования, количество муниципальных программ;
- количество главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета, муниципальных казенных, бюджетных и автономных учреждений, унитарных предприятий;
- структуру имущества, находящегося в муниципальной собственности, его общую стоимость.

Безусловно, это минимальный набор факторов, влияющих на деятельность контрольно-счетного органа муниципального образования в целом и на контрольную деятельность в частности. Предлагается оценивать работу органа внешнего муниципального финансового контроля комплексно, желательно с рассмотрением результатов работы в динамике и с увязкой результатов проверок, осуществляемых контрольно-счетным органом соответствующего субъекта Российской Федерации и прокуратурой конкретного муниципалитета [7, с. 87].

Разработка системы таких показателей, учитывающих особенности среды, в которой вынужден работать контрольно-счетный орган, представляет собой сложный, трудоемкий процесс, но эта система необходима. Внедрение подобной системы будет способствовать развитию внешнего муниципального финансового контроля, повышению профессионализма сотрудников.

В качестве еще одного способа развития внешнего муниципального финансового контроля предлагается в Федеральном законе № 6-ФЗ утверждение единых для контрольно-счетных органов стандартов, регламентирующих классификацию выявляемых нарушений (недостатков) и оформление выводов по итогам контрольных мероприятий. Это позволит

органам контроля использовать одни методы в работе, что, в свою очередь, породит унифицированный подход к расчету показателей деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля и будет способствовать сокращению споров (в том числе судебных) между контрольно-счетными органами и объектами контроля.

В отдельных работах научных деятелей предлагается в целях усиления государственного финансового контроля на законодательном уровне определить основные виды нарушений законодательства, регулирующего бюджетную сферу отношений [4]. Данное предложение актуально и применительно к внешнему муниципальному финансовому контролю. Наличие, например, в Бюджетном кодексе понятий неправомерного, нецелевого и неэффективного использования средств для всех видов муниципальных учреждений и предприятий, а не только для получателей бюджетных средств во многом способствовало бы не только усилению контроля, результатом которого станет сокращение нанесенного бюджету ущерба (путем возвратов неправомерно израсходованных средств, предоставленных из бюджета), но и сокращению судебных споров между контрольно-счетными органами и объектами контроля.

Однако есть пути развития внешнего муниципального финансового контроля, которые возможно реализовать без внесения изменений в законодательные акты. Реализация таких способов, прежде всего, зависит от самих контрольно-счетных органов. К ним можно отнести следующие:

1. Наряду с доказанными нарушениями и недостатками предлагается выделять ситуации и факты в деятельности учреждений, которые при определенных обстоятельствах могли бы стать нарушениями или станут таковыми в будущем, но в данный момент времени классифицироваться в качестве нарушения не могут, то есть указывать объектам контроля на риски нарушений и недостатков (например, риск неэффективного или риск неправомерного использования средств).

2. При проведении контрольного мероприятия по проверке

законности, результативности использования средств в отдельном учреждении включать в объекты контроля учредителя проверяемого учреждения, устанавливающего муниципальное задание, нормативные затраты и предоставляющего субсидии для финансового обеспечения выполнения муниципального задания, а также субсидии на иные цели. При проверке законности и эффективности использования муниципального имущества предлагается в объекты контроля включать учредителя проверяемого учреждения в части муниципального имущества.

3. Проведение семинаров и «круглых столов» с объектами контроля, во время которых контрольно-счетными органами будет проведена работа, направленная на:

- разъяснение сути полномочий органов внешнего муниципального финансового контроля;
- доведение подробной информации о подготовке к контрольному мероприятию, действиях учреждения во время проведения проверки и по ее окончании, в том числе в ходе исполнения представления.

Все предложенные мероприятия направлены на совершенствование института внешнего муниципального финансового контроля, на решение существующих проблем, в том числе связанных с взаимодействием с органами местного самоуправления и объектами контроля.

Список источников:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 02.10.2018).

2. Бюджетный учет и отчетность: Учебное пос. для вузов / С.И. Коренкова; Тюменск. гос. ун-т. - М.: Юрайт, 2018. - 195 с. - Режим доступа: https://urait.ru/uploads/pdf_review/B8DF09A3-CF56-43DE-96B8-9CF198AE992A.pdf (дата обращения: 10.11.2018).

3. Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017). - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 10.10.2018).

4. Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. - М.: Юстицинформ, 2014. - 928 с. - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 08.11.2018).

5. Контроль в финансово-бюджетной сфере: Научно-практич. пос. / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др. / Отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. - М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. - 320 с. - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 03.10.2018).

6. Руднева С.В. Контрольно-счетная палата Московской области: административная ответственность по фактам правонарушений, выявляемых в ходе осуществления внешнего государственного финансового контроля // Вестник АКСОР. - 2016. - № 4. - С. 81-89.

7. Коренкова С.И., Пастушенко Е.А. Внешний муниципальный финансовый контроль: правовой и теоретический аспекты. - Бухгалтерский учет, анализ и аудит в современных условиях: Материалы Всероссийской заочн. науч.-практ. конф., 25 мая 2017 г. - Кизляр, 2017. - С. 83-88.

8. Коренкова С.И., Пастушенко Е.А. Контроль за эффективным использованием средств бюджета как одно из основных полномочий контрольно-счетного органа. - Бухгалтерский учет, анализ и аудит в современных условиях: Материалы Всероссийской заочн. науч.-практ. конф., 25 мая 2017 г. - Кизляр, 2017. - С. 88-95.

9. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подп. «и» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 г. № 1317. - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 09.10.2018).

10. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ. - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 23.09.2018).

11. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607. - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 30.09.2018).

12. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 05.10.2017 г. № 304-КГ17-13853. - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 14.10.2018).

13. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.03.2018 г. № 13АП-2319/2018 по делу № А42-1814/2017. - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 14.10.2018).

14. Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации. - Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/ (дата обращения: 11.11.2018).

15. Уголовный кодекс Российской Федерации. - Режим доступа: КонсультантПлюс (дата обращения: 11.11.2018).

16. Демидов А.Ю. Финансовый контроль и аудит как важнейшие инструменты государственного управления // Вестник АКСОП. - 2016. - № 4. - Государственный научно-исслед. инст. системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. - С. 17-21.