

УДК 347.73(470):[338.246.025.2:336.14]

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

А.Е. Алехин

Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева

Статья посвящена проблемам правового регулирования финансово-бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации. Дана правовая оценка законодательству, регламентирующему организацию и деятельность органов бюджетного контроля в субъектах Российской Федерации, и предложены пути его совершенствования. Перспективной представляется идея по принятию в субъектах Российской Федерации отдельного закона о финансовом контроле.

***Ключевые слова:** финансовый контроль, бюджетный контроль, парламентский контроль, органы финансового контроля субъектов Российской Федерации, Счетная палата.*

В российском государстве проблема неэффективного, нерационального и нецелевого расходования бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы по-прежнему остается крайне актуальной². Особая роль в решении этой проблемы отведена

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ «Правовое регулирование контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа)» № 12-13-13004.

² Счетная палата РФ по результатам комплексной проверки соблюдения бюджетного законодательства, а также целевого использования межбюджетных трансфертов в Республике Мордовия выявила серьезные нарушения. Так, объем госдолга республики в минувшем году возрос на 62,2 %. По состоянию на начало 2012 г. его сумма составила 19,8 млрд руб., что в 1,8 раза превышает уровень фактических доходов регионального бюджета – без учета безвозмездных поступлений. При этом более половины – 58,9 % – суммарных доходов республиканской казны составили федеральные межбюджетные трансферты (17,4 млрд руб.). В ходе контрольного мероприятия выявлено расходование средств с нарушениями в сумме 11,7 млрд руб., из них 1,2 млрд – неэффективные расходы. Кроме того, по данным Счетной палаты РФ, при строительстве объектов государственной и муниципальной собственности в республике нарушались положения Градостроительного кодекса РФ в части своевременной консервации объектов незавершенного строительства, получения разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию. Также в нарушение федерального закона не было зарегистрировано право собственности республики на 23 автомобильные дороги, введенные в эксплуатацию в 2011 г. на общую сумму более 3 млрд. руб. Счетная палата РФ направила представления Главе РМ и Главе администрации г.о. Саранск. (данные опубликованы на сайте «Российской Газеты» 10 апреля 2012 г. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/04/10/reg-pfo/dolg-anons.html>).

специализированным государственным органам внешнего финансово-бюджетного контроля (Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ). Однако осуществление эффективного контроля возможно только при условии наличия полноценной правовой базы, регламентирующей организацию и деятельность контрольных органов³.

Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ имеют статус постоянно действующих государственных органов, осуществляющих независимый внешний государственный финансовый контроль. Это обстоятельство во многом определило особенности правового регулирования создания, формирования состава и деятельности данных государственных органов.

Нормативно-правовые акты, регулирующие жизнедеятельность данных органов внешнего финансово-бюджетного контроля, можно подразделить на две группы: нормативно-правовые акты федерального уровня и нормативно-правовые акты регионального уровня. Рассмотрим их подробнее.

К сожалению, несмотря на всю важность для государства существования института независимого финансового контроля, в Конституции РФ отсутствуют правовые нормы, регламентирующие создание и функционирование контрольно-счетных органов субъектов РФ, за исключением Счетной палаты РФ (ст. 101, 102, 103).

В настоящее время к основным нормативным правовым актам, регулирующим осуществление финансово-бюджетного контроля на региональном уровне, можно отнести Бюджетный кодекс Российской Федерации⁴ (далее – БК РФ) и Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁵.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶ (далее – Федеральный закон «Об общих принципах...») невозможно в полной мере отнести к источникам регулирования

³ В настоящей статье не будет затрагиваться вопрос осуществления финансово-бюджетного контроля в муниципальных образованиях.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁵ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 19 окт.

финансово-бюджетного контроля в субъектах РФ, так как сам закон содержит только три статьи, в которых лишь упоминается возможность осуществления финансового контроля законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ за расходованием региональных бюджетных средств. Так, в соответствии с п. «а» ч. 4 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах...» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за исполнением бюджета субъекта РФ, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ. При этом согласно ч. 9 ст. 4 федерального закона, его полномочия по осуществлению контроля за исполнением бюджета субъекта РФ не подлежат ограничению. В остальных случаях по вопросу осуществления органами государственной власти субъекта РФ финансово-бюджетного контроля федеральный закон отсылает нас к БК РФ и законам субъектов РФ, принятым в соответствии с ним (ч. 3 ст. 26.13).

Исходя из содержания абз. 2 ч. 1 ст. 8 БК РФ к бюджетным полномочиям субъектов РФ относится полномочие по осуществлению контроля за исполнением бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, т. е. региональный финансово-бюджетный контроль. При этом БК РФ ясно определил, что его правовые основы все же закладываются в федеральном законодательстве. Так, абз. 2 ч. 1 ст. 7 БК РФ устанавливает, что к бюджетным полномочиям Российской Федерации относится «определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением». Однако говорить о том, что в ст. 265, 266, 269, 270 и 270.1 гл. 26 «Основы государственного и муниципального финансового контроля» БК РФ, содержится полная информация о порядке осуществления финансово-бюджетного контроля в субъектах РФ и муниципальных образованиях, нельзя. В этих статьях скорее лишь упоминается о бюджетном контроле в субъектах РФ и возможности создавать законодательными (представительными) органами субъектов РФ собственные контрольные органы, а именно контрольные палаты или иные органы законодательных (представительных) органов (абз. 5 ч. 2 ст. 265). При этом обратим внимание на содержание самой нормы. Во-первых, подобная формулировка бюджетно-правовой нормы дает нам полное право Счетную палату РФ и созданные во всех субъектах РФ контрольно-

счетные органы относить к органам парламентского финансово-бюджетного контроля, тем более что они ими формируются и им же подотчетны. Представляется, что такое положение вещей не соотносится с самой идеей создания на федеральном и региональном уровне независимых органов внешнего финансово-бюджетного контроля⁷. При таких обстоятельствах данный орган со временем «будет вырождаться в орган проверки только действий исполнительной власти по исполнению бюджета, и будет провоцировать противостояние двух ветвей власти и загружать работой третью. Это никак не будет способствовать повышению законности и эффективности использования государственных финансовых ресурсов в достижении целей социально экономического развития»⁸. Во-вторых, если учесть, что на федеральном уровне в 2011 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», то не совсем понятно, о каких еще иных органах финансово-бюджетного контроля законодательных (представительных) органов субъектов РФ здесь может идти речь. Тем более что указанный федеральный закон предусматривает возможность создавать контрольно-счетные органы только со статусом независимого государственного органа и правами юридического лица.

В связи с тем что наличие независимого государственного финансового контроля в России есть не просто стратегическая задача в развитии государственной экономики, а жизненно важная необходимость на пути построения здоровых рыночных отношений на фоне формирования в стране гражданского общества, а также учитывая то обстоятельство, что контрольно-счетные органы (счетные палаты, контрольно-счетные палаты и т. д.) уже сейчас созданы во всех субъектах РФ, предлагаем данную норму БК РФ изложить в следующей редакции: «...законодательное регулирование порядка формирования и деятельности Счетной палаты РФ и контрольно-счетного органа субъекта РФ; назначает на должность председателя, заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ».

Важным шагом в развитии независимого финансово-бюджетного контроля в субъектах РФ мы считаем принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и

⁷ Более того, ряд ученых-правоведов высказали идею о создании четвертой контрольной ветви власти, в которую включают Счетную палату РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ, а также органы прокуратуры. Однако, по нашему мнению, сейчас вести об этом речь преждевременно.

⁸ Васильев А.А. Актуальные вопросы конституционно-правового статуса Счетной палаты Российской Федерации // Финансовое право. 2004. № 4. С. 12–13.

деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон о контрольно-счетных органах). Данный федеральный закон вступил в действие с 1 октября 2011 г. Интересно будет отметить тот факт, что ни БК РФ, ни Федеральный закон «Об общих принципах...» и никакие другие федеральные законы не упоминают его в качестве источника регулирования вопроса осуществления финансово-бюджетного контроля в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Поэтому необходимо внести изменения и дополнения в указанные федеральные законы и отнести этот федеральный закон к источникам по финансовому контролю, а в будущем учесть возможность принятия других федеральных законов в данной области правового регулирования. Например, мы считаем, что в ближайшем будущем необходимо разработать и принять Федеральный закон «Об основах осуществления финансового контроля в Российской Федерации», который бы обобщил основные принципы и правила осуществления финансового контроля на федеральном, региональном и местном уровнях⁹.

Федеральный закон о контрольно-счетных органах устанавливает общие принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее – КСО). При этом учитывая федеративное устройство российского государства, федеральный законодатель предоставил возможность субъектам РФ самостоятельно регулировать отдельные вопросы организации деятельности собственных КСО. Однако подробный анализ федерального закона показал, что многие из этих вопросов не носят принципиального характера и зачастую имеют варианты правового регулирования. Например, на усмотрение субъекта РФ оставлено регулирование следующих вопросов: наименование КСО (ч.6 ст. 3); состав КСО и введение должности заместителя председателя КСО (ч. 1 ст. 5); возможность отнесения должностей председателя, заместителя и аудиторов к государственным должностям субъекта РФ (ч. 3 ст. 5); срок полномочий КСО, но не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ (ч. 4 ст. 5); структура КСО, при обязательном наличии аппарата КСО (ч. 5 ст. 5); штатная численность КСО (ч. 7 ст. 5); образование коллегии в структуре КСО (ч.10 ст. 5); предоставление права комитетам и комиссиям законодательного (представительного) органа государственной власти предлагать кандидатуры на должность председателя КСО, порядок

⁹ 4 декабря 2004 г. в г. Санкт-Петербурге Постановлением 24-й Международной Ассамблеи государств-участников СНГ был принят Модельный закон о государственном финансовом контроле.

внесения кандидатур на должности заместителя председателя и аудиторов, а также порядок их рассмотрения регулируется субъектом РФ самостоятельно (ч. 3, 4, 5 ст. 6); установление дополнительных требований к образованию и стажу работы кандидатов на должности в КСО (ч. 3 ст. 7); установление предельного возраста пребывания в должности (ч. 5 ст. 8); установление дополнительных полномочий КСО в сфере внешнего государственного финансового контроля (ч. 1 ст. 9); КСО самостоятельно устанавливает стандарты внешнего государственного контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (ч. 2 ст. 11); регулирование порядка включения в планы деятельности КСО поручений законодательных (представительных) органов, предложений и запросов высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), глав муниципальных образований (ч. 3 ст. 12); установление ответственности за неисполнение законных требований и запросов должностных лиц КСО, а также воспрепятствование осуществлению ими возложенных на них должностных полномочий (ч. 2 ст. 13, ч. 4 ст. 15); порядок и форма уведомления председателя КСО в случае опечатывания касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятия документов и материалов (ч. 2 ст. 14); сроки и порядок представления информации в КСО (ч. 1, 2 ст. 15); предоставление аудитору права подписывать представления КСО (ч. 2 ст. 16); установление срока представления пояснений и замечаний руководителей проверяемых органов и организаций в КСО (ч. 1 ст. 17); порядок опубликования информации о деятельности КСО (ч. 3 ст. 19).

Представляется, что данный перечень вопросов мог быть и больше. Например, субъект РФ сам должен решить, какую процедуру формирования КСО он выберет, – назначение или выборы (по аналогии с мировыми судьями). Считаем неправильным предоставлять право предлагать кандидатуру председателя КСО высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), как представителю исполнительной власти и исполнителю регионального бюджета, к тому же это противоречит БК РФ, так как КСО – орган парламентского финансового контроля, а аналогия с формированием Счетной палаты РФ здесь неуместна, поскольку Президент РФ не входит ни в одну из трех ветвей власти. Также в федеральном законе необходимо было предусмотреть возможность проведения контрольных мероприятий по поручению Счетной палаты РФ.

Правовое регулирование деятельности КСО на региональном уровне, к сожалению, также не отличается полнотой. Конституции

(уставы) субъектов РФ¹⁰ лишь фрагментарно регулируют вопрос осуществления финансово-бюджетного контроля и деятельности региональных КСО. В основном в конституциях (уставах) содержатся нормы, предусматривающие создание КСО и назначение законодательным (представительным) органом государственной власти на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов (по аналогии с Конституцией РФ). Отдельная статья о КСО содержится только в конституциях республик Башкортостан (ст. 79), Татарстан (ст. 87) и уставах Оренбургской (ст. 40) и Саратовской областей (ст. 50). В нескольких субъектах РФ КСО предоставлено право законодательной инициативы (Ульяновская, Оренбургская, Нижегородская, Кировская, Пермская области). В конституциях республик Мордовия и Удмуртия о КСО не говорится ни слова.

В связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона о контрольно-счетных органах, большинство субъектов РФ приняли новые региональные законы о КСО либо привели их в соответствие с нормами федерального закона. Каких-либо принципиальных отличий в правовом регулировании деятельности КСО региональные законы не содержат. Это касается и регулирования бюджетного процесса. Скорее всего, прошло слишком мало времени с момента принятия федерального закона.

Очень положительно нами оценен факт принятия в Волгоградской¹¹ и Нижегородской областях отдельных законов о государственном финансовом контроле¹². Данные законы определяют понятие, принципы, формы, органы, порядок организации и проведения контрольных мероприятий и т. д. Подобный опыт правового регулирования государственного финансового контроля будет полезен и другим субъектам РФ.

Основные выводы: во-первых, законодательное регулирование осуществления финансового контроля как на федеральном, так и на региональном уровнях является неполным, зачастую даже фрагментарным и требует дальнейшего совершенствования; необходимо отказаться от восприятия контрольно-счетных органов как органов парламентского финансового контроля; в ближайшее время необходимо принять Федеральный закон «Об основах осуществления

¹⁰ На примере Приволжского федерального округа.

¹¹ Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. 10 дек.

¹² Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 г. № 36-3 «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» (ред. от 04.03.2011 г.) // Нижегородские новости. 2010. 12 марта.

финансового контроля в Российской Федерации» и аналогичные законы в субъектах РФ.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Васильев А. А. Актуальные вопросы конституционно-правового статуса Счетной палаты Российской Федерации // Финансовое право. 2004. № 4. С. 12–13.
3. Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. 10 дек.
4. Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 г. № 36-З «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» (ред. от 04.03.2011 г.) // Нижегородские новости. 2010. 12 марта.
5. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 19 окт.
6. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE FINANCIAL- BUDGETARY CONTROL IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

A.E. Alehin

Ogarev Mordovia State University

The article is devoted to the problems of legal regulation of financial and budget control in the subjects of the Russian Federation. Provide a legal assessment legislation regulating the organization and activity of bodies of the budget control in the subjects of the Russian Federation and proposed the ways of its improvement. Perspective is the idea for the adoption of the subjects of the Russian Federation of a specific law on financial control.

Keywords: *financial control, budgetary control, parliamentary control, bodies of financial control of the subjects of the Russian Federation, the chamber of accounts.*

Об авторе:

АЛЕХИН Александр Ефимович – канд. юр. наук, доцент кафедры государственного и административного права ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева» (430005, Республика Мордовия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68); e-mail: ae-alehin@yandex.ru.