



Аспирант ГГАУ
Т.Е. Ситохова

Муниципальный финансовый контроль как фактор успешной реализации реформы местного самоуправления в РСО-А

Т.Е. Ситохова

Неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований является финансовый контроль.

Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присущи не только распределительная, но и контрольная функции. Поэтому использование государством и муниципальными образованияами для решения своих задач финансов обязательно предполагает проведение с их помощью контроля за ходом выполнения этих задач. Наличие развитой системы финансового контроля служит обязательным условием эффективного функционирования экономики и финансовой системы страны.

К сожалению, к настоящему времени в Российской Федерации так и не выработано единого понимания системы финансового контроля, не определены принципы ее построения, единые организационные и методологические основы, отсутствует единая концепция реформирования существующей системы финансового контроля. При этом наиболее «узким» местом в этой системе является муниципальный финансовый контроль, приобретающий все более значимую роль в силу своей приближенности к социально-экономическим проблемам населения.

Одной из серьезнейших государственных задач в настоящее время является реформа местного самоуправления, правовая основа которой заложена принятым 6 октября 2003 года Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ (далее – Закон), вступившим в силу с 1 января 2006 года. Основные изменения, внесенные Законом в существующую систему организации местного самоуправления, таковы:

1. Прежде всего, ее унификация на всей территории Российской Федерации, при этом резко возрастает количество муниципальных образований.

2. Разграничение полномочий между уровнями власти, определение перечня вопросов мес-

тного значения. Введение принципиально нового порядка разграничения расходных обязательств Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

3. Определение прав Российской Федерации и субъектов РФ в вопросах регулирования местного самоуправления.

4. Изменение системы федеральных, региональных и местных налогов.

5. Закрепление доходов на долгосрочной основе за конкретным уровнем бюджетной системы.

6. Внесение соответствующих изменений в бюджетное и налоговое законодательство. Переход к новому содержанию системы местного самоуправления неизбежно порождает определенные проблемы и трудности, связанные, прежде всего, с низкой степенью подготовленности как вновь создаваемых, так и уже существующих органов местного самоуправления к вступлению в силу Закона. Это объясняется рядом объективных факторов, среди которых можно выделить отсутствие казначейской системы исполнения большинства местных бюджетов, зачаточное состояние бюджетного процесса в поселениях, нехватку квалифицированных кадров. Указанные проблемы усугубляются снижением собственных доходов муниципальных образований на фоне увеличения расходной части местных бюджетов. При этом закрепленные источники формирования доходов местных бюджетов не обеспечили ни их сбалансированность, ни финансовую самостоятельность муниципальных образований.

В современных условиях, когда эффективное распоряжение ресурсами еще не отлажено в должной мере, а возможности для финансовых и административных злоупотреблений на местах расширяются, многократно возрастает роль финансового контроля как фактора обеспечения законности и прозрачности деятельности органов местного самоуправления. При этом речь идет не о внутреннем, а именно о независимом от субъективных факторов внешнем финансовом контроле.

Вывод о первостепенной важности внешнего финансового контроля подтверждают результаты отдельных проверок, проведенных Контрольно-счетной палатой РСО-А после принятия Закона, частично затрагивающие вопросы финансов муниципальных образований республики. Итоги контрольных мероприятий позволили сделать выводы о наличии типичных нарушений и недостатков, характерных практически для всех муниципальных образований. В большинстве муниципальных образований республики решения о бюджетах вступали в силу после начала финансового года. При составлении местных бюджетов не соблюдаются требования Бюджетного кодекса РФ в части утверждения обязательных показателей, таких как размер дефицита и источники его финансирования, порядок предоставления бюджетных кредитов, не устанавливается общий объем капитальных и текущих расходов бюджета, не утверждаются верхние пределы муниципального долга, не принимаются программы заимствований.

Имеют место значительные нарушения при составлении бюджетной росписи и своевременности доведения уведомлений об изменении ассигнований до сведения получателей бюджетных средств. При исполнении бюджетов не соблюдаются предельные значения размера дефицита, финансирование расходов осуществляется непропорционально, неравномерно как в разрезе функциональной классификации расходов, так и в разрезе получателей бюджетных средств. Кредиты из местных бюджетов предоставляются организациям при наличии просроченных долгов, не проводится проверка финансового состояния заемщиков.

Широкое распространение получила практика игнорирования конкурсного механизма закупки товаров (работ и услуг), что, в свою очередь, приводит к незаконному и неэффективному использованию бюджетных средств.

Допущенные нарушения вкпе с применением политики «избирательного финансирования» приводят к сокращению объема и качества бюджетных услуг, подрыву предпосылок устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, усилению внутрирегиональных диспропорций, росту социальной и политической напряженности.

Наряду с отсутствием ряда полномочий отмечается слабость, недостаточность и неадекватность внутреннего финансового контроля. Имеющиеся в муниципальных образованиях контрольные структуры, часто не обладающие соответствующими полномочиями и знаниями, оказываются неспособными охватить весь перечень

вопросов бюджетного процесса, и, зачастую, выполняют роль ревизоров, действующих по заданию заинтересованных лиц. При этом с 1 января 2006 года в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» органы внешнего контроля Федерации и субъектов РФ лишаются права проверять местные бюджеты.

Учитывая, что целостная система финансового контроля в муниципальных образованиях еще не сложилась, с начала 2006 года контроль над расходованием средств местных бюджетов некому осуществлять. Таким образом, создаются условия для бесконтрольного использования значительной части консолидированного бюджета страны.

Ст. 157 Бюджетного кодекса РФ определены органы государственного и муниципального финансового контроля, а также основные их функции. При этом организация внешнего финансового контроля предусмотрена ст. 265 Бюджетного кодекса РФ. Статьей 34 Федерального закона №131-ФЗ также предусмотрено создание в структуре органов местного самоуправления контрольного органа муниципального образования, статьей 38 Закона регламентированы основные цели его создания. Однако ни Бюджетный кодекс, ни Закон №131-ФЗ не устанавливают обязательность организации внешнего финансового контроля за расходованием муниципальных средств. Это обстоятельство часто используется органами власти муниципальных образований, не заинтересованными в создании дополнительного контрольного органа. Получается, что появление контрольного органа зависит исключительно от доброй воли местных законодательных властей, в составе которых зачастую преобладают руководители организаций, деятельность которых, так или иначе, попадает в сферу контрольного органа. Вне сомнения, преодоление зачастую искусственно создаваемого сопротивления в этом направлении является одной из проблем создания органов внешнего контроля в муниципальных образованиях. И при отсутствии в действующем законодательстве норм, устанавливающих обязательность создания таких органов, необходимо проявление сознательности и политической воли органов власти муниципальных образований.

Другими факторами, влияющими на принятие решения о создании органов внешнего контроля в муниципальных образованиях, являются нецелесообразность их создания в мелких муниципальных образованиях, бюджет которых может не превышать 100 тыс. руб., а также низкая степень готовности муниципалитетов к вступлению в силу Закона.

Действительно, создание собственных контрольно-счетных органов во всех муниципальных образованиях выглядит нерациональным, однако при этом обязательность внешнего аудита отчетов об исполнении бюджетов предусмотрена ст. 272 Бюджетного кодекса РФ. Выходом из этой ситуации может стать законодательное установление обязательности создания контрольно-счетных органов в крупных муниципальных образованиях (городских округах и муниципальных районах), с одновременным сохранением права контрольно-счетных органов субъектов РФ проверять муниципальные образования.

Если же рассматривать готовность муниципальных образований к вступлению в силу Закона как фактор влияния на создание собственных органов внешнего контроля, то низкая ее степень действительно может наложить свой отпечаток, поскольку круг проблем (организационных, финансовых, кадровых), с которыми сталкиваются муниципальные образования (в особенности вновь созданные), действительно широк, и их решение может превалировать над необходимостью создания контрольно-счетного органа.

Однако, даже если решение о создании контрольного органа принято, возникает ряд других проблем, основными из которых, как уже было сказано выше, становятся четыре: организационная, финансовая, кадровая и информационная.

В соответствии с нормами Закона муниципальные контрольные органы наделяются собственными полномочиями, а не действуют в рамках полномочий представительных органов. Необходимо отметить, что статус юридического лица, придаваемый органу внешнего финансового контроля, подчеркивает его независимость, что, несомненно, влияет на его эффективность, о чем также свидетельствует международная и отечественная практика.

Изменения в налоговом законодательстве, произошедшие в последние годы, указывают на тенденцию концентрации основных источников доходов на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы. Разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы влечет передачу больших объемов средств в местные бюджеты в виде субвенций и субсидий. Таким образом, говоря о формировании доходной части бюджетов муниципальных образований, можно сделать вывод о снижении собственных доходов бюджетов на фоне увеличения расходной части. При этом финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления должно осуществляться исключительно за счет собственных доходов. Рост числа органов местного самоуправления неизбежно приведет к росту численности муниципальных служащих и, как следствие, увеличению расходов

на обеспечение их деятельности. В этой связи недостаточность собственных доходов местных бюджетов может повлечь не только разбалансировку бюджета муниципального образования, но и привести к неспособности обеспечения должного содержания органов местного самоуправления. К сожалению, «необязательность» наличия в структуре управления муниципальных образований органов контроля ставит их в ряд тех органов, за счет отказа от содержания которых можно оптимизировать расходы бюджета. Однако, как показывает практика, финансирование контрольных органов выгодно муниципалитету, так как с лихвой окупается средствами, незаконное, нецелевое и неэффективное использование которых предотвращается в результате предварительного контроля, а также средствами, возвращаемыми в бюджет по результатам контрольной деятельности.

Не менее важной проблемой становления системы муниципальных органов финансового контроля является кадровая проблема. Муниципальные образования, особенно вновь создаваемые, неизбежно столкнутся с трудностями в подборе и подготовке квалифицированных кадров не только при управлении своими финансами, но и при осуществлении финансового контроля. При этом требования к уровню профессиональных знаний финансового контролера в силу специфики деятельности органов внешнего финансового контроля очень высоки, что обусловлено не только необходимостью качественной экспертизы проектов бюджетов и внешнего аудита их исполнения, но и проведением проверок, охватывающих весь перечень вопросов местного значения, а также внедрением новых форм и методов финансового контроля, таких как аудит эффективности.

Информационную проблему можно разделить на две составляющие. Это проблема отсутствия единых стандартов и методологий при осуществлении финансового контроля, а также проблема отсутствия взаимодействия органов финансового контроля.

С проблемой отсутствия единых стандартов и методологий при осуществлении финансового контроля столкнулись практически все органы внешнего финансового контроля в Российской Федерации, причем не только отсутствие соответствующих правовых решений становится препятствием для организационно-практических действий в сфере контроля. Большую роль играет также специфический опыт реализации контрольных полномочий именно в рамках деятельности контрольно-счетных органов.

Очень важно, чтобы накопленный Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Фе-

дерации опыт в этой сфере нашел должное применение у контрольных органов муниципальных образований. Необходимо отметить, что в Российской Федерации созданы и действуют союз и ассоциация муниципальных контрольно-счетных органов РФ, являющиеся членом ассоциации контрольно-счетных органов РФ, созданной под эгидой Счетной палаты Российской Федерации. В число задач Союза МКСО, помимо прочих, входят и обобщение опыта контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности членов Союза, и подготовка рекомендаций по его применению, содействие разработке и внедрению унифицированной системы контроля за формированием и исполнением местных бюджетов, разработка единых стандартов и методик контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности. Решением указанной проблемы может стать эффективное взаимодействие муниципальных контрольных органов в рамках деятельности союза и ассоциации МКСО вкпе с принятием соответствующих правовых решений.

Проблема отсутствия взаимодействия органов финансового контроля является одной из основных проблем действующей системы финансового контроля. Отсутствие комплексного взаимодействия в ходе контроля как по линии одноименных равноуровневых органов, так и по линии разноименных органов, функционирующих на одном уровне – федеральном, региональном, муниципальном, служит препятствием не только для обеспечения глубины и полноты проводимых контрольных мероприятий, но и, в силу различных полномочий органов, для концентрации общих усилий на решении действительно насущных

и важных проблем. Помимо этого, отсутствие должного взаимодействия зачастую приводит к распылению усилий различных контрольных органов и увеличению нагрузки на проверяемые организации. Существует масса примеров, когда один и тот же объект подвергается проверкам различных контрольных органов лишь с незначительными промежутками во времени, причем часто по одним и тем же вопросам.

И, наконец, общей проблемой является незавершенность в вопросах формирования правовой базы государственного и муниципального финансового контроля.

Таким образом, несмотря на то, что в силу своей приближенности к социально-экономическим проблемам населения муниципальный финансовый контроль приобретает все более значимую роль, целостная система финансового контроля в муниципальных образованиях еще не сложилась. При этом с начала будущего года ликвидируются любые возможности федерального и регионального контроля за финансовой деятельностью органов местного самоуправления. Соответственно, создаются условия для бесконтрольного использования значительной части консолидированного бюджета страны.

Именно в переходный период, когда эффективное распоряжение ресурсами еще не отлажено в должной мере и возможности для финансовых и административных злоупотреблений на местах увеличиваются, многократно возрастает роль именно внешнего финансового контроля как фактора обеспечения законности и прозрачности деятельности органов местного самоуправления, а разработка теоретических основ и практических предпосылок его становления приобретает особую значимость.

