

Секция «Теория и современные проблемы практики государственного и муниципального управления»

Проблемы формирования и функционирования контрольно-счетного органа в системе местного самоуправления

Брышкина Анастасия Андреевна

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Факультет государственного управления, Москва, Россия

E-mail: bryshkina@mail.ru

Формирование контрольно-счетного органа на муниципальных выборах

Существует два способа формирования контрольно-счетных органов: избрание населением на муниципальных выборах либо образование представительным органом. Данная норма содержалась в п. 2 ст. 3 ФЗ №131-ФЗ в редакции В настоящее время российское законодательство предусматривает формирование контрольно-счетных органов только представительным органом: п. 2 ст. 3 ФЗ №6-ФЗ устанавливает, что контрольно-счетный орган муниципального образования образуется представительным органом муниципального образования. Данный орган устанавливает штатную численность органа внешнего муниципального контроля, обычно по предложению председателя контрольно-счетного органа; назначает, освобождает от должности председателя, заместителя председателя и аудиторов.

Ранее в России встречалась практика образования контрольно-счетных органов на выборах, хотя и далеко не во всех муниципальных образованиях. Так, в 2007 году контрольные органы путем прямых выборов населением были сформированы в 5 муниципальных образованиях, в том числе в Алтайском крае - 3, Московской области - 2.

Представляется целесообразным восстановить в законе норму о формировании контрольно-счетных органов на муниципальных выборах и закрепить их в качестве одного из способов формирования контрольно-счетного органа. Это необходимо для обеспечения конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления. Согласно п. 1 ст. 131 Конституции, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Граждане должны иметь возможность участвовать в формировании органов муниципальной власти, тем более, реализующих такую важную функцию, как контроль за исполнением бюджета. Это создаст условия для обеспечения большего уровня доверия жителей к власти, так как они будут уверены в том, что деньги, уплачиваемые ими в местный бюджет, контролируются представителями, которых они выбрали самостоятельно и которым они доверяют. Тем более, что, в соответствии с п. 1 ст. 131 Конституции РФ, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, что как раз и предполагает самостоятельное формирование населением муниципальных органов. Возврат норм о прямых выборах также исключит возможность незаконного влияния на деятельность должностных лиц и членов контрольно-счетного органа со стороны представительного и исполнительно-распорядительного органов, что позволит снизить потенциальную коррупционную составляющую при осуществлении их взаимодействия. Тогда закрепленный федеральным законом принцип самостоятельности и независимости контрольно-счетного органа может быть реализован.

Конечно же, приоритетность способа образования контрольно-счетного органа представительным органом очевидна: представительному органу муниципального образования выгоднее самостоятельно формировать состав контрольно-счетного органа и ставить при этом заведомо удобные для себя кандидатуры, тем более ему же и подотчетные. Однако в таком случае возможность установления зависимости контрольно-счетного органа

не принесет желаемых результатов в обеспечении правильного расходования бюджетных средств.

В литературе на этот счет имеются различные суждения. Не все разделяют точку зрения на необходимость использования выборного порядка формирования контрольно-счетного органа. Так, А.А. Новиков считает, что при формировании контрольно-счётного органа на муниципальных выборах существует большая вероятность того, что к руководству создаваемым органом контроля придут люди, которые не имеют соответствующего опыта работы и объёма профессиональных знаний, необходимых для руководства подобным органом. Полагаем, что возникновение данной проблемы можно предотвратить посредством закрепления в ФЗ №6-ФЗ и положениях о контрольно-счетных органах требований к специальному образованию и опыту работы лиц, претендующих на замещение должностей председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов. В настоящее время они уже содержатся в ст. 7 ФЗ №6-ФЗ и применяются в отношении граждан, назначаемых представительным органом на соответствующие должности. В частности, закон устанавливает, что на должность председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и опыт работы в области государственного, муниципального управления, государственного, муниципального контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции. Закон также указывает, что нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования для должностных лиц могут быть установлены дополнительные требования к образованию и опыту работы, и практика на местах тому свидетельство. Так, например, в п. 1 ст. 6 Положения города Кирова обозначено, что для председателя Контрольно-счетной палаты опыт работы в перечисленных областях должен быть не менее пяти лет, а для заместителя председателя, аудиторов - не менее четырех лет. Если данные требования применять относительно кандидатов на выборах, то сомнений в компетентности избранных населением должностных лиц контрольно-счетного органа быть не должно, но их целесообразно закрепить в ФЗ №131-ФЗ и ФЗ №6-ФЗ. Для окончательного же решения данной проблемы, с нашей точки зрения, необходимо обеспечить гражданам, претендующим на занятие должностей в контрольно-счетном органе, возможность получения образования в сфере контрольно-ревизионной деятельности. Для создания соответствующей учебной базы можно было бы привлечь Министерство финансов Российской Федерации, его контрольно-ревизионные органы, учебные заведения. Это позволит осуществлять должную подготовку специалистов, которые по завершении обучения получают все необходимые знания для осуществления финансового контроля, а также, при условии организации во время обучения практики в соответствующих органах, приобретут опыт работы.

Помимо этого, по нашему мнению, контрольно-счетный орган должен быть подотчетен непосредственно жителям муниципального образования, что соответствует принципу народовластия. Источником власти в Российской Федерации является ее народ, частью которого являются жители муниципального образования, наделенные, в соответствии с Конституцией РФ, правом самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Следовательно перед ними и должен отчитываться сформированный на муниципальных выборах орган внешнего финансового контроля. Так, можно обязать контрольно-счетный орган ежегодно, после предварительного оповещения граждан, организовывать публичное заслушивание отчета о результатах его деятельности.

Такой подход будет способствовать сокращению разрыва между органами власти и населением и повлечет смягчение социальной напряженности в обществе.

Проблема независимости контрольно-счетного органа от представительного органа муниципального образования

В соответствии со ст. 4 ФЗ №6-ФЗ, деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности. Независимость органов внешнего финансового контроля является основой их деятельности.

Привести в пример международные декларации.

Для соблюдения принципа независимости, прежде всего, необходимо обеспечить должные правовые, материальные и организационные условия деятельности контрольно-счетных органов, которые позволят избежать возникновения их зависимости от других органов местного самоуправления и обеспечат их самостоятельность.

В некоторых муниципальных образованиях это становится проблематичным. Так, например, в Южно-Сахалинске, Нижнем Новгороде, Омском муниципальном районе контрольно-счетный орган является структурным подразделением представительного органа. Так, в п. 7 ст. 26 Устава Омского муниципального района установлено, что в целях осуществления Советом полномочий по финансовому контролю в его структуре формируется постоянно действующий орган контроля Совета муниципального района. В Положении о контрольно-счетной палате Нижнего Новгорода установлено, что контрольно-счетная палата входит в состав аппарата городской Думы города Нижнего Новгорода, подотчетна городской Думе города Нижнего Новгорода и главе города Нижнего Новгорода. Во-первых, установление подотчетности главе муниципального образования является прямым нарушением п. 3 ст. 3 ФЗ № 6-ФЗ, где ясно сказано, что контрольно-счетный орган подотчетен только одному органу местного самоуправления - представительному органу. Во-вторых, согласно Бюджетному кодексу РФ, внешний муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью контрольно-счетных органов муниципальных образований. Их работа регламентируется ФЗ № 6-ФЗ, согласно которому они осуществляют свою деятельность самостоятельно и обладают организационной и функциональной независимостью. При этом закон не предусматривает создание контрольно-счетного органа в структуре представительного органа.

Создание контрольно-счетного органа в структуре представительного органа не предусматривается законодательством. Соблюдение положений ФЗ № 6-ФЗ о самостоятельности контрольно-счетного органа и его независимости никак не могут быть соблюдены в таком случае. Создаваемый в структуре представительного органа контрольно-счетный орган не может быть независимым. Представительный орган будет назначать «своих» людей, которых, при необходимости, например, при невыполнении требований представительного органа, в угоду личным интересам можно будет сменить.

Источники и литература

- 1) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
- 2) Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.
- 3) Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
- 4) Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание Законодательства

РФ», 2003, № 40, Ст. 3822.

- 5) Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // "Собрание законодательства РФ 14.02.2011, № 7, ст. 903.
- 6) Устав Омского муниципального района Омской области (принят в новой редакции Решением Омского районного Совета Омской области от 24.09.2009 N 74) // СПС «Консультант плюс» URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW148;n=81526;from=6190;rnd=0.6679632016457617> (дата обращения: 11.04.2015).
- 7) Постановление Городской Думы г. Н.Новгорода от 21.04.2006 N 33 «О Положении о контрольно-счетной палате городской Думы города Нижнего Новгорода» // СПС «Консультант плюс» URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW187;n=65179;frame=33> (дата обращения: 11.04.2015).
- 8) Решение Кировской городской Думы от 30.11.2011 N 57/5 (ред. от 30.10.2013) "Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате города Кирова" // СПС «Консультант плюс» URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW240;n=69631;frame=27> (дата обращения: 11.04.2015).
- 9) Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. Минрегион, М., 2007, С.48
- 10) Новиков А.А. Анализ эффективности федерального бюджета: вопросы теории и практики. Сборник научных статей, 2006. [Электронный ресурс] – URL: http://www.kspkam.ru/presscentr/stat_i/sovremennoe_sostoyanie_i_problemy_stanovleniya_finansovogo (дата обращения: 20.04.2015).

Слова благодарности

Выражаю огромную благодарность организаторам конференции "Ломоносов-2016" за предоставленную возможность внести свой маленький вклад в науку