

БЮДЖЕТ, НАЛОГИ,
БАНКИ

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ
РЕГИОНАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
(ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

© 2010 г. Александр Алибиевич Ялбулганов¹; Игорь Борисович Лагутин²

Краткая аннотация: данная статья посвящена исследованию особенностей организации и правового регулирования системы регионального финансового контроля в Российской Федерации. Цель данной статьи – систематизировать всю правовую и иную информацию о региональном финансовом контроле (включая муниципальный финансовый контроль), определить ее место в системе государственного финансового контроля.

Annotation: the article is devoted to research of features of organization and legal regulation of the system of a regional financial control in the Russian Federation. The purpose of this article is to systematize all legal and the other information about a regional financial control (including a municipal financial control), to define its place in the system of a state financial control.

Ключевые слова: финансовое право, финансовый контроль, бюджетный контроль, региональный финансовый контроль, муниципальный финансовый контроль.

Key words: financial law, financial control, budget control, regional financial control, municipal financial control.

В настоящее время в большинстве субъектов РФ идет процесс модернизации системы органов внешнего финансового контроля. На уровне муниципальных образований реформа только в самом начале и создание контрольных органов продолжается, их сейчас немного. Цель данной статьи – систематизировать всю правовую и иную информацию о региональном финансовом контроле, определить ее место в системе государственного финансового контроля. Следуя логике поставленной цели, необходимо определиться с понятием “региональный финансовый контроль”.

Другая цель статьи – детально рассмотреть систему финансового контроля на региональном уровне и предложить некую идеальную модель финансового контроля на уровне субъектов РФ и местном уровне. Основная же задача исследования – изучение дальнейших путей развития и укрепления системы государственного и муниципального финансового контроля в нашей стране.

Для того чтобы ввести понятие “региональный финансовый контроль” в научный оборот, следует: 1) определить содержание этого понятия;

2) обосновать необходимость появления данного понятия; 3) увидеть предполагаемые результаты введения такого понятия. Более того, определение нового термина неизбежно влечет за собой установление четких границ его применения.

Для любой науки используемые понятия являются неравноценными по своей значимости, по степени важности влияния на неё, следовательно, по своей роли в познании процессов, происходящих в данной науке. Исходя из этого, можно сказать, что одни юридические понятия могут быть признаны категориями, а другие – нет.

Особое значение в целях качественного улучшения правового регулирования финансовых отношений приобретает теоретическая разработка всех базисных и специализированных категорий науки финансового права.

Финансовый контроль – одна из ключевых специализированных категорий финансового права. Данное мнение основано на том, что финансовый контроль – это комплексный институт финансового права, а также важное специальное понятие, включающее в себя такие элементы, как государственный и муниципальный финансовый контроль, государственный аудит, налоговый контроль, валютный контроль, страховой и банковский надзор и др. Финансовый контроль нельзя считать чисто экономической или юридической категорией – это сложное экономико-правовое

¹ Профессор кафедры финансового права Государственного университета – Высшая школа экономики, доктор юридических наук (E-mail: yalbulganov@mail.ru; тел.: (495) 959-45-49).

² Доцент кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: lagutinigor81@mail.ru; моб. тел.: 8-903-639-19-46).

образование. Применительно к финансовому праву финансовый контроль одновременно является категорией права и категорией науки.

Финансовый контроль как категория науки финансового права – это специальная область знаний, связанная с изучением деятельности по контролю за расходованием государственных и муниципальных денежных средств, целесообразностью их использования и соблюдения действующего законодательства в области финансов.

Современный французский ученый А. Барилари в своей работе применяет словосочетание “*les categories de comptable*”³ (счетоводство (или аудит) как категория). При этом слово “*comptable*” им используется в достаточно широком смысле. Автор употребляет это понятие применительно к контролю “*les controles comptables*”, что означает “финансовый контроль”. А. Барилари употребляет также словосочетание “*les comtables publics*”⁴, что можно перевести как “публичный аудит”. Таким образом, данное определение используется в качестве ключевого понятия, с помощью которого отделяются публичные финансовые отношения от всех других. Исходя из этого, можно сказать, что А. Барилари использует термин “*comtable*” как научную категорию, более того, он даже использует сам термин “*categories*”.

В этой связи отметим, что деление финансового контроля как категории науки финансового права на региональный и федеральный финансовый контроль значительно расширяет её возможности в качестве метода научного познания.

Под федеральным финансовым контролем понимается контроль, осуществляемый на всей территории РФ федеральными органами государственной власти и специально созданными для этого федеральными структурами. Объектом такого контроля выступают прежде всего денежные средства федерального бюджета, а также имущество, находящееся в собственности Российской Федерации.

Вторым направлением в финансовом праве является определение финансового контроля в системе финансового права. В этой части финансовый контроль выступает в качестве комплексного (смешанного) института российского финансового права, в основе которого заложены нормы не только финансового права, но и других отраслей права (конституционного, административного,

таможенного и др.). В этой связи региональный финансовый контроль является его составной частью или специальным “субинститутом” финансового права.

По содержанию понятие “*региональный финансовый контроль*” состоит из внешнего финансового контроля на уровне субъектов РФ и внешнего финансового контроля на уровне муниципальных образований. Обосновывается это тем, что система организации и правового регулирования этих уровней общегосударственного финансового контроля во многом схожа. Часто местные финансово-контрольные органы в системе представительной власти создаются по принципу контрольно-счетных палат субъекта РФ, в котором находится то или иное муниципальное образование. Следовательно, эти уровни власти как элементы общегосударственного финансового контроля необходимо рассматривать в комплексе. Это дает возможность понять, как будет в дальнейшем развиваться наиболее слабое звено в системе внешнего финансового контроля нашей страны – контроль на уровне местного самоуправления.

Направления деятельности регионального финансового контроля имеют свою специфику по отношению к общегосударственному контролю. В этой связи выделяется:

1) контроль в процессе собирания денежных средств. Доходы субъектов и муниципальных образований делятся на налоговые, неналоговые и межбюджетные трансферты. Региональный финансовый контроль реализуется только в отношении неналоговых доходов (и то не всех их разновидностей);

2) контроль в процессе распределения и перераспределения денежных средств;

3) контроль за использованием денежных средств и имущества.

Применяя функциональный подход к изучению регионального финансового контроля, можно выделить следующие функции внешних контрольных органов субъектов РФ:

1) контрольная (осуществление контроля за движением средств бюджета субъекта РФ);

2) информационная (освещение финансовой ситуации в субъектах РФ или муниципальных образованиях субъекта РФ через средства массовой информации, а также опубликование плана контрольных мероприятий и отчетов об исполнении бюджета и пр.);

³ Barilari A. Les controles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques. Paris, 2003. P. 31.

⁴ Ibid. P. 30.

3) координационная (создание единой системы регионального финансового контроля, в том числе и системы взаимодействия с муниципалитетами и их контрольными органами, проверки межбюджетных трансфертов, создание союзов контрольно-счетных органов субъекта РФ и пр.);

4) образовательная (обучение сотрудников местных контрольных органов путем стажировок, проведения обучающих семинаров, а также в процессе проведения совместных проверок).

Региональный финансовый контроль занимает важное место в системе контрольной деятельности Российской Федерации. Для этого необходимо создание общих подходов и требований к организации и деятельности финансово-контрольных органов. Единство бюджетной системы РФ обеспечивается однообразной правовой базой, в том числе регулирующей государственный и муниципальный финансовый контроль. Основы для осуществления финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы должны содержаться либо в специальном федеральном законе “О государственном финансовом контроле в Российской Федерации”, либо в Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ). Специальный закон о финансовом контроле по-прежнему не принят, а БК РФ не содержит должного правового закрепления деятельности внешних контрольных органов субъектов РФ и муниципальных образований. Недостаток восполняется принятием специальных законов на уровне субъектов РФ и решений на уровне местного самоуправления, таких как Закон (решение) “О финансовом контроле в субъекте (муниципальном образовании)”⁵; “О контрольно-счетной (счетной) палате (комиссии)”; “О бюджетном процессе” и т.д.

Объективно на сегодняшний день требуется создание целостной системы государственного и муниципального финансового контроля, основанной на единых подходах и принципах организации. Общегосударственная система финансового контроля в нашей стране пока не сформирована. Основной причиной такой ситуации является “отсутствие признанной обществом научно обоснованной концепции государственного финансового контроля”⁶. В такой ситуации постоянное внесение изменений в БК РФ не может существенно повлиять на сложившуюся систему общественных отношений в бюджетной сфере на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Отсутствие единой системы финансового контроля порождает множество мнений о дальнейшем развитии в нашей стране системы регионального финансового контроля. Сторонники усиления президентской власти предлагают координационным центром финансово-контрольной деятельности сделать Президента РФ, а именно: через институт полномочных представителей в федеральных округах, путем создания на уровне субъектов новых контрольных органов при содействии и на базе федеральных инспекторов в субъектах. Новые контрольные органы – это всегда значительное увеличение расходов бюджета, рост численности государственных служащих, усугубление проблемы дублирования контрольных полномочий и многие другие недостатки.

В последнее время идею усиления президентского финансового контроля стал поддерживать и председатель Счетной палаты РФ С.В. Степашин⁷, предлагающий Контрольное управление Президента РФ сделать координационным центром всех органов финансового контроля⁸.

Вторая идея существует уже несколько лет и заключается в переподчинении внешних контрольных органов субъектов РФ Счетной палате РФ, что сделает их более независимыми и повысит статус, а также унифицирует их деятельность. В подчинении субъектов РФ останутся только контрольные органы в системе исполнительной власти. Такая реформа позволит добиться существенного усиления внешнего финансового контроля в регионах без серьезных затрат. В поддержку этой идеи выступает тот факт, что сотрудничество между Счетной палатой РФ и органами внешнего финансового контроля субъектов РФ происходит достаточно часто. Проблемным моментом является нежелание региональных властей усиливать контрольную власть. В системе действующих федеративных отношений такая реформа может

5 Подобные нормативные акты приняты только в некоторых субъектах и муниципальных образованиях, что не дает возможности говорить о закономерности (см., например: Закон Волгоградской области “О финансовом контроле на территории Волгоградской области” от 4 декабря 2008 г. // Волгоградская правда. 2008. 10 дек. и Решение Петропавловск-Камчатской городской Думы “Об утверждении Положения о муниципальном финансовом контроле в Петропавловск-Камчатском городском округе” от 5 июля 2005 г.)

⁶ Домбровский А.Н., Балашева Л.И. К вопросу о подготовке проекта федерального закона “О государственном финансовом контроле в Российской Федерации” // Бюджет. 2007. № 9. С. 72.

⁷ Ранее ведущим центром общегосударственного финансового контроля С.В. Степашин считал именно Счетную палату РФ.

⁸ См.: Степашин С.В. Выступление на совещании по вопросам совершенствования государственного контроля в Российской Федерации (Москва, Кремль, 11 декабря 2008 г.).

быть реализована только по инициативе субъектов РФ, поэтому идея похожа на утопию.

Третья идея, высказанная заместителем руководителя Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (далее – ФСФБН) Н.А. Малаковым, заключается в установлении контроля не только над получателями и распорядителями бюджетных средств, но и над контрольными органами субъектов РФ и органов местного самоуправления со стороны ФСФБН, что позволит унифицировать систему контроля и сделать её целостной системой⁹. В этом случае правильнее говорить не о контроле, а о надзоре территориальных управлений ФСФБН над региональными органами финансового контроля.

Несомненно, наиболее интересна идея Счетной палаты РФ, а наиболее реалистична – идея усиления президентского финансового контроля.

Важное условие создания единой общегосударственной системы контроля в нашей стране – установление контроля и за контролирующими органами. Так, органы финансового контроля субъектов РФ являются одновременно и контролирующими, и подконтрольными органами со стороны ФСФБН. ФСФБН контролируется Счетной палатой РФ, а вот кто должен контролировать последнюю – вопрос дискуссионный¹⁰. Безусловно, в современной системе государственного устройства неподконтрольных никому органов финансового контроля быть не должно.

Существенная особенность финансовой сферы Российской Федерации – сложившаяся система взаимодействия контрольных органов различных уровней власти путем создания на базе и по инициативе Счетной палаты РФ общественных организаций, а именно: Ассоциации контрольно-счетных органов России (АКСОР)¹¹ и Союза муниципальных контрольно-счетных органов РФ (Союз МКСО).

Другим важным направлением сотрудничества между Счетной палатой РФ и контрольно-счетными палатами субъектов РФ является проведение совместных проверок в регионах по вопросам совместного ведения.

Однако система совместных проверок до сих пор не урегулирована БК РФ. В этой связи важно отметить необходимость нормативного закрепления обязательности проведения совместных проверок по вопросам совместного ведения. К сожалению, часто случается так, что за проверками Счетной палаты РФ в субъектах региональные контрольно-счетные органы наблюдают только со стороны. Совместные контрольные мероприятия помогают повысить уровень региональных аудиторов и специалистов, способствуют заимствованию опыта, а представителям Счетной палаты РФ в ходе таких проверок предоставляется возможность ознакомления с особенностями ревизионной работы в регионах.

Самая сложная и по сей день нерешенная проблема финансового контроля в России – создание единой системы финансового контроля не только между Федерацией и её субъектами, но и между субъектами РФ и муниципальными образованиями, а также Федерацией и муниципальными образованиями.

Законодательно процесс взаимодействия между субъектом и муниципальными образованиями в части проверки расходования бюджетных средств не установлен, что значительно влияет на возникающие отношения. Большинство муниципальных образований в России не обладают достаточной финансовой независимостью, но при этом все бюджеты муниципальных образований подлежат обязательной внешней проверке.

В этой части возникает ряд существенных проблем:

1. Бюджеты всех уровней бюджетной системы должны подлежать внешней проверке. Однако создавать контрольные органы представительной власти во всех муниципальных образованиях не рационально, так как бюджеты многих из них на 80–90% состоят из межбюджетных трансфертов¹².

2. Большинство контрольно-счетных органов субъектов РФ не в состоянии осуществлять внешнюю проверку всех бюджетов муниципальных

⁹ См. подробнее: Малаков Н.А. Профессия: государственный финансовый контроль // Бюджет. 2006. Октябрь. С. 18.

¹⁰ Этой проблеме посвящена работа: Окулич И.П., Усатов Д.Н. Проблемы контроля за деятельностью Счетной палаты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 33–35.

¹¹ АКСОР имеет свои отделения во всех федеральных округах Российской Федерации.

¹² В Курской области функционируют 540 муниципальных образований, из них 512 – это городские округа, городские и сельские поселения. 125 имеют численность населения до 500 человек. Контрольные органы представительной власти созданы лишь в трех самых крупных городах Курской области: Железногорске, Курске и Курчатове. Почти все бюджеты муниципальных образований получают межбюджетные трансферты из областного бюджета, соответственно, это делает их подконтрольными Контрольно-счетной палате Курской области в объеме выделенных средств.

образований, так как их достаточно много, а численность сотрудников, участвующих в проверке, – в ряде субъектов менее десяти человек.

3. Местное самоуправление не зависит от органов государственной власти, поэтому проведение проверки бюджета муниципального образования свыше предоставленных межбюджетных трансфертов контрольным органом субъекта может осуществляться только с согласия органов управления муниципального образования, в чем они, соответственно, не заинтересованы.

4. В ходе создания муниципальных контрольно-счетных органов часто появляются проблемы, связанные с недостатком квалифицированных специалистов и реальной возможностью их содержать, хотя, учитывая объем проверяемых средств, в большинстве муниципалитетов достаточно одного-двух аудиторов в составе представительного органа.

Ряд проблем можно решить путем создания единого контрольного органа на несколько муниципальных образований (например, на уровне муниципального района). Необходимо развивать технологию проведения совместных проверок контрольными органами субъектов и муниципальных образований. Встречаются примеры создания на уровне субъектов РФ общественных объединений из региональных финансово-контрольных органов. При этом объединяются на равных правах орган внешнего финансового контроля субъекта РФ и все существующие органы внешнего финансового контроля муниципальных образований данного субъекта РФ. Такой пример – Совет контрольно-счетных органов Иркутской области. При создании этого Совета в 2006 г. в его состав входили: Контрольно-счетная палата Иркутской области и 19 различного рода муниципальных органов внешнего финансового контроля, включая одного аудитора Ольховского районного муниципального образования. В 2009 г. численность членов этого Совета уже насчитывала 43 контрольных органа.

С одной стороны, финансовый контроль, являясь составной частью государственного управления, выступает и как средство, и как инструмент реализации политики государства. С другой – финансовый контроль можно рассматривать как управленческую деятельность, имеющую свои методы, способы, формы реализации.

В современной доктрине финансового контроля нет единого подхода к пониманию форм, видов и методов финансового контроля. Различные авторы подразумевают под этими понятиями разные направления финансового контроля.

Различия в трактовке типологии финансового контроля, ее классификации существовали и в советской финансово-правовой науке, характерны они и для современности, проявляясь прежде всего в смешении понятий “вид”, “форма” и “метод” финансового контроля. Такого рода путаницу в советский период Э.А. Вознесенский объяснял отсутствием критериев, составляющих основу любой научной классификации¹³. Думается, теми же причинами в целом можно объяснить и нынешнюю терминологическую путаницу, которая усугубляется отсутствием серьезных исследований в этой области с учетом роста массива нормативных правовых актов, регулирующих данные правоотношения на федеральном, региональном и местном уровнях. В заслугу Э.А. Вознесенскому можно поставить то, что ему удалось выделить критерии, по которым следовало и составить научную классификацию, которая с небольшими изменениями воспринята и современной финансовой и финансово-правовой наукой. Ученым выделялись виды контроля в зависимости от субъектов (государственный и общественный) и объектов контроля (финансовый, статистический и т.д.). По отношению к финансовому контролю его формами Э.А. Вознесенским назывались предварительный и последующий контроль, а к методам финансового контроля относились конкретные способы (приемы), применяемые при осуществлении контрольных функций (счетная проверка балансов, анализ финансово-хозяйственной деятельности, документальная ревизия и т.д.)¹⁴.

Впервые для нужд современной науки финансового права названные научные критерии Э.А. Вознесенского были модернизированы проф. А.Н. Козыриным. Им же была предложена наиболее полная и содержательная дефиниция финансового контроля, в соответствии с которой “под финансовым контролем следует понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельности 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 новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собствен-

¹³ См.: *Вознесенский Э.А.* Финансовый контроль в СССР. М., 1973. С. 63–64.

¹⁴ См.: там же. С. 64–69.

ности”¹⁵. Данное определение отражает сущность государственного финансового контроля.

Большинство современных точек зрения о формах финансового контроля в основе своей базируются на действующем законодательстве. Так, в БК РФ в качестве форм финансового контроля названы *предварительный, текущий и последующий контроль* (п. 1 ст. 265). Подобная ситуация нашла свое выражение и в ряде нормативных актах субъектов (скорее всего это связано с простым заимствованием из БК РФ)¹⁶.

Понятие “форма” обычно понимается в двух значениях: 1) как способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его выражением; 2) внешнее очертание, наружный вид предмета¹⁷. Точнее сказать, форма – это способ внешнего проявления особенностей какого-либо явления. Однако это не совсем то значение, которое многие ученые вкладывают в понятие “форма финансового контроля”.

Е.Ю. Грачева указывает на то, что форма финансового контроля представляет собой способ конкретного выражения и организации контрольных действий, направленных на выполнение функций финансового контроля¹⁸. В этой связи форма является способом реализации финансового контроля.

В качестве уточнения можно сказать, что применительно к финансовому контролю необходимо разграничить форму финансового контроля (внешнее выражение правового института) и форму реализации финансового контроля (способ конкретного выражения и организации контрольных действий)¹⁹. При таком условии корректно употреблять отдельно понятия “форма” и “форма реализации” финансового контроля. Именно при таком условии удастся избежать противоре-

чий в определении этого элемента финансового контроля.

Вместе с тем важно обозначить, что разграничение финансового контроля по форме должно быть связано с обязательным проявлением отличительных черт его составляющих. В сфере финансового контроля внешние проявления выражаются в наличии организационно-правовых особенностей того или иного элемента этого правового института. Отличия должны выражаться в статусе контрольных органов, правовом регулировании, методах осуществления финансового контроля. При этом важно не забывать, что особенности должны быть не у одного конкретного контрольного органа в субъекте РФ, а у всех региональных органов России. Они должны иметь как отличительные признаки по отношению к Счетной палате РФ, так и схожие характеристики между собой и контрольными органами местного самоуправления.

В этой части можно говорить о существовании двух форм финансового контроля: федеральном финансовом контроле и региональном финансовом контроле. Именно они имеют внешние особенности, а также критерии, указывающие на их общие черты. Региональные органы в большинстве случаев имеют однотипные проблемы, которых не имеет Счетная палата РФ, и многое другое. Это и есть те самые внешние проявления, которые позволяют считать региональный финансовый контроль особой формой финансового контроля.

Формой реализации финансового контроля выступают способы его осуществления, такие как ревизия, проверка, анализ, обследование, наблюдение, мониторинг, аудит эффективности.

Формы реализации определяются направлениями деятельности финансово-контрольных органов. Можно выделить два основных направления работы контрольных органов: 1) проверка законности расходования средств; 2) анализ эффективности, рациональности, целесообразности расходования бюджетных средств и использования государственной и муниципальной собственности²⁰.

Если первое из указанных направлений достаточно подробно прописано в БК РФ, то остальные законодательством фактически не регулируются. Отсутствуют даже теоретико-методологические основы применения контрольных мероприятий, направленных на выявление эффективности использования средств и имущества. Законодатель-

¹⁵ Финансовое право. Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. М., 1996. С. 48 (автор гл. 4 – А.Н. Козырин). Е.Ю. Грачева, также взяв за основу классификацию финансового контроля Э.Ю. Вознесенского, обосновала возможность выделения финансового контроля как подотрасли финансового права (см., подробнее: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000).

¹⁶ Так, например, в Законе Камчатского края “О Контрольно-счетной палате Камчатского края” от 4 мая 2008 г. указывается: “Контрольно-счетная палата осуществляет следующие формы государственного финансового контроля: предварительный, текущий и последующий в соответствии с бюджетным законодательством” (ст. 20).

¹⁷ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 855.

¹⁸ См.: Финансовое право / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2009. С. 49.

¹⁹ См.: там же.

²⁰ См., подробнее: Коровкина Е.Б. К вопросу об эффективности расходования средств // Финансы. 2004. № 11. С. 57.

ство же не предусматривает ответственности за неэффективные действия.

Доминирующими формами реализации финансового контроля в региональном законодательстве являются два вида контрольных мероприятий – проверка и ревизия. Именно они выделяются практически во всех законах субъектов РФ о внешних контрольных органах. В ряде субъектов дополнительно выделяются обследование и финансовая экспертиза. При этом экспертиза во многих законах – это направление деятельности Контрольно-счетной палаты, но не контрольное мероприятие.

Так, в ст. 4 Закона Камчатского края “О Контрольно-счетной палате Камчатского края” от 4 мая 2008 г. даются следующие определения контрольным мероприятиям:

“ревизия – система контрольных действий по проверке финансово-хозяйственной деятельности субъекта контрольных мероприятий за определенный период;

проверка – изучение и анализ деятельности субъекта контрольных мероприятий по отдельным направлениям или вопросам с преимущественным использованием приемов выборочного документального контроля, которая может быть тематической, комплексной, встречной;

обследование – оперативное выявление положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию Контрольно-счетной палаты, в целях определения целесообразности проработки данной проблемы и необходимости проведения проверки”.

Помимо контрольных мероприятий вышеуказанным Законом устанавливается такая форма реализации финансового контроля, как “финансовая экспертиза – финансово-экономический анализ Закона о краевом бюджете, иных законов Камчатского края, краевых программ, договоров и соглашений с федеральными органами государственной власти, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, зарубежными партнерами, затрагивающих вопросы краевого бюджета, а также их проектов и иных документов, влияющих на формирование и исполнение краевого бюджета или бюджета камчатских территориальных государственных внебюджетных фондов”. В ряде законов субъектов РФ в качестве отдельного направления деятельности контрольного органа устанавливается такой вид, как анализ проекта закона о бюджете.

По результатам контрольных мероприятий контрольно-счетные органы направляют органам государственной власти субъекта РФ, органам местного самоуправления, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного бюджету ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении действующего законодательства.

Результаты проверок оформляются в виде представлений и предписаний.

Представление – акт контрольного органа, носящий рекомендательный характер, составляется должностным лицом контрольного органа и подписывается его председателем. Представление должно быть рассмотрено подконтрольным субъектом в срок, который указан в самом представлении. По истечении установленного срока в Контрольно-счетную палату направляется уведомление о принятых мерах по реализации представления. Если в представлении срок не указан, то рассмотрение представления и направление уведомления осуществляются в течение месяца со дня его получения (ст. 30 указанного Закона).

Иногда судам в связи с пробелами в положениях и регламентах контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований приходится применять аналогию закона и руководствоваться нормами Налогового кодекса РФ (НК РФ) и даже Федерального закона “О бухгалтерском учете” от 21 ноября 1996 г. Так, например, Арбитражный суд Пермского края²¹ признал незаконными действия Контрольно-счетной палаты г. Перми об отказе в рассмотрении протокола разногласий на акт проверки (предусмотренный регламентом палаты) и обязал устранить нарушения прав и законных интересов заявителя Департамента образования администрации г. Перми. Контрольно-счетная палата обосновала отказ истечением 10-дневного срока обжалования. Однако, с какого момента считается срок, регламентом палаты не установлено. Соответственно, суд по аналогии применил ст. 6.1 НК РФ и нормы вышеуказанного Закона, где прописано, что днем представления считается дата отправки почтового отправления с описью вложения, но не получения, как решила палата.

Исправлением недочетов в законодательстве должна заниматься сама Контрольно-счетная па-

²¹ См.: Решение Арбитражного суда Пермского края от 25 января 2008 г. Дело № А50-15807/2007.

лата. Для этого внешний контрольный орган субъекта должен быть наделен правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения²².

В соответствии со ст. 8 Закона Курганской области “О Контрольно-счётной палате Курганской областной Думы” от 2 сентября 1998 г.²³ основная разница между представлениями и предписаниями состоит в том, что представления содержат предложения по устранению выявленных нарушений, а предписания – обязательные для исполнения требования²⁴.

В соответствии со ст. 31 Камчатского края предписание выдается по результатам контрольных мероприятий при выявлении: 1) грубейших нарушений в финансово-хозяйственной деятельности, наносящих Камчатскому краю прямой ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения; 2) необходимости по результатам контрольного мероприятия возврата в соответствующий бюджет средств, использованных не по целевому назначению; 3) несоблюдения сроков и порядка рассмотрения представлений Контрольно-счётной палаты, в том числе в случаях ненаправления в установленные ч. 2 ст. 30 настоящего Закона сроки уведомления о рассмотрении представления; 4) создания препятствий для проведения контрольных мероприятий, включая непредставление документов в объеме и сроке, установленных Контрольно-счётной палатой.

В большинстве законов субъектов РФ устанавливается усложненный порядок утверждения предписания. Оно обычно утверждается коллегией Контрольно-счётной палаты и подписывается её председателем. Коллегия может также принять решение об отмене предписания. Подконтрольные лица контрольных мероприятий обязаны направлять в Контрольно-счётную палату сообщения об исполнении предписания в срок, указанный в нем.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение требований, изложенных в предписании, а равно нарушение срока сообщения о результатах рассмотрения предписания влекут за собой административную ответственность, установленную

законодательством субъекта РФ об административных правонарушениях.

Помимо административной ответственности контрольно-счётные органы могут применять и финансово-правовые санкции. Так, на основании актов контрольно-счётного органа может быть приостановлено финансирование из регионального бюджета.

Региональный финансовый контроль имеет свои виды, которые отличаются от видов финансового контроля в целом. Региональный финансовый контроль подразделяется на несколько видов по различным основаниям. По времени проведения он может быть предварительным, текущим и последующим.

Во французской научной литературе выделяются по времени осуществления несколько видов, но не контроля, а проверки (“*verification*”): предварительная (“*a priori*”) и последующая (“*a posteriori*”)²⁵. Следовательно, финансовый контроль – это регулярная деятельность по слежению за публичными денежными средствами путем осуществления предварительных и текущих проверок. При этом предварительность в целом не связана с этапами бюджетного процесса, как в России.

В России же применительно к субъектам РФ предварительный финансовый контроль осуществляется на стадии принятия регионального бюджета (внешний контрольный орган должен давать заключение на проект бюджета).

Текущий контроль проводится в процессе исполнения бюджета (осуществляется в основном Федеральным казначейством и внутренними контрольными органами субъекта РФ).

Последующий финансовый контроль заключается в проведении внешней проверки отчета об исполнении бюджета и ревизии финансовой деятельности получателей средств регионального бюджета.

В целом региональный финансовый контроль имеет огромное значение в системе общегосударственного финансового контроля в нашей стране. Он позволяет обеспечить систему финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации и способствует решению значительного количества проблем, а также способствует созданию единой системы финансового контроля на всей территории РФ.

²⁵ См., например: *Barilari A., Bouvier M. La nouvelle gouvernance financière de l'Etat. Paris, 2004. P. 103.*

²² Такая норма предусмотрена примерно в половине субъектов РФ.

²³ См.: Новый мир. 1998. 8 сент.

²⁴ См.: *Ялбулганов А.А., Картошкина Е.А. Организационно-правовые основы деятельности контрольно-счётных палат субъектов Российской Федерации // Государственный финансовый контроль в России: история, теория, практика: Сборник научных статей / Отв. ред. В.В. Захаров, И.Б. Лагутин. Курск, 2006. С. 165.*

С учетом всех изложенных выше аргументов можно определиться и с дефиницией.

Региональный финансовый контроль – это деятельность системы органов внешнего финансового контроля на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, уполномоченных законодательной (представительной) властью и от её лица следить за соблюдением законодательства в процессе собирания, распределения, перераспределения и использования денежных средств государства и муниципальных образований, а также эффективностью использования регионального имущества.

Данная дефиниция указывает на наличие существенных особенностей в организации и правовом регулировании осуществления внешнего финансового контроля на уровне субъектов РФ

и муниципальных образований по сравнению со Счетной палатой РФ.

Необходимо отметить, что введение в научный оборот нового понятия “*региональный финансовый контроль*” позволяет:

1. Уточнить содержание финансового контроля как категории финансового права.
2. Более качественно исследовать систему контроля на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, рассматривая эти уровни контроля в комплексе.
3. Сделать вывод о том, что деление финансового контроля на региональный и федеральный значительно расширяет возможности правовой категории “финансовый контроль” как метода научного познания.