

комментарий специалиста



Е. Н. Кондрат

ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Финансовый контроль
- Контрольно-счетные органы
- Принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов
- Внешний финансовый контроль

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Елена Кондрат

**Комментарий к Федеральному
закону от 7 февраля 2011 г. № 6-
ФЗ «Об общих принципах
организации и деятельности
контрольно-счетных органов
субъектов Российской
Федерации и муниципальных
образований» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2011

Кондрат Е. Н.

Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный) / Е. Н. Кондрат — «Юстицинформ», 2011

ISBN 978-5-7205-1106-7

Книга представляет собой постатейный комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В ней подробно рассматриваются общие принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и их основные полномочия, а также основы статуса контрольно-счетных органов, которые образуются соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и представительным органом муниципального образования, порядок назначения на должность председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов, основные требования к ним, права и обязанности должностных лиц контрольно-счетных органов, а также гарантии прав проверяемых органов и организаций. Издание предназначено для практических работников контрольно-счетных палат, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами государственного финансового контроля на современном этапе.

ISBN 978-5-7205-1106-7

© Кондрат Е. Н., 2011

© Юстицинформ, 2011

Содержание

Введение	6
Комментарий к Федеральному Закону	10
Статья 1. Цель настоящего Федерального закона	11
Статья 2. Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов	16
Конец ознакомительного фрагмента.	18

Е. Н. Кондрат

Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный)

Введение

В современной новой системе бюджетных координат государство должно контролировать не только и не столько технологию расходов, сколько решение конкретных функциональных задач, поставленных перед государственными управленческими структурами. Иначе говоря, речь идет о повышении ответственности распорядителей бюджетных средств за достижение поставленных целей путем внедрения системы мониторинга и оценки эффективности их деятельности.

Эта система должна отслеживать степень выполнения принятых на себя обязательств на основе установленных показателей конечных и непосредственных результатов деятельности.

Для выполнения этой непростой задачи система государственных контрольных органов должна быть структурно и методологически единой, функционально определенной, с четко прописанными правами, охватывающими всю совокупность бюджетных ресурсов, направленных в экономику. Это позволит, с одной стороны, исключить излишнее дублирование, оптимизировать государственные затраты на обеспечение функционирования контрольных органов и, с другой стороны, существенно повысить их эффективность.

Таким образом, возникает ряд проблем, решение которых зависит прежде всего от позиции законодателя.

И первой среди них следует назвать необходимость целостной системы мероприятий по дальнейшему совершенствованию нормативного правового регулирования всей системы государственного финансового контроля.

В чем здесь проблема? Действующий Бюджетный кодекс РФ далеко не в полной мере справляется с задачей определения основ государственного и муниципального контроля. Это приводит к замкнутости контроля по уровням бюджетной системы и слабости взаимодействия, координации и контроля органов государственной власти вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации над нижестоящими.

Действующее федеральное законодательство практически не регламентирует организацию финансового контроля на региональном, а тем более на муниципальном уровне.

В настоящее время существуют как бы три основных контура финансового контроля, функционирующих практически самостоятельно. Это:

президентский финансовый контроль во главе с Контрольным управлением главы государства;

внутренний финансовый контроль распорядителя бюджетных средств;

внешний финансовый контроль – контроль независимый, осуществляемый от лица представительных органов власти. Эту функцию выполняют Счетная палата России и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации.

Есть также контрольные структуры и у органов государственной исполнительной власти.

Множественность контрольных органов объективно приводит к дублированию. Эта проблема могла бы быть эффективно решена путем закрепления в Бюджетном кодексе положений по разделению целей, задач и полномочий между федеральными, региональными и местными органами внутреннего финансового контроля, с одной стороны, и органами внешнего финансового контроля – с другой.

Создание собственных контрольно-счетных палат законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации началось в 1995 г. с появлением Контрольно-счетной палаты Москвы. Позже контрольно-счетные палаты стали создаваться и в других субъектах РФ; к декабрю 2001 г. они действовали уже в 69 субъектах РФ, однако в наиболее «проблемных» с точки зрения финансовой обеспеченности субъектах Федерации контрольно-счетные палаты не созданы.¹

7 февраля 2011 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»).

Закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» направлен на совершенствование правовых основ внешнего государственного и муниципального финансового контроля и повышение эффективности и результативности деятельности контрольно-счетных органов.

Цель Закона – установить общие принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и их основные полномочия (ст. 1).

Законом определяются основы статуса контрольно-счетных органов (ст. 3). Так, контрольно-счетные органы являются постоянно действующими органами внешнего государственного и муниципального финансового контроля, образуются соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – законодательный орган) и представительным органом муниципального образования и подотчетны им. Контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью, осуществляют свою деятельность самостоятельно, их деятельность не может быть приостановлена.

Состав контрольно-счетных органов как на уровне субъекта Российской Федерации, так и на муниципальном уровне также определяется законопроектом (ст. 5). При этом субъекты Российской Федерации и муниципальные образования наделяются правом уточнять состав контрольно-счетных органов и определять их структуру.

Законом предполагается установить критерии определения штатной численности контрольно-счетных органов. В частности, для контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации при определении штатной численности предлагается учитывать численность населения, постоянно проживающего на территории субъекта Российской Федерации, долю субъекта Российской Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации и количество муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федера-

¹ См.: Коровников А.В., Столяров Н.С., Сурков К.В., Шлейников В.И. Контрольно-счетные органы в Российской Федерации (в вопросах и ответах) / под общ. ред. С.В. Степашина. – М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2001. – С. 104.

ции. Штатную численность контрольно-счетных органов муниципальных образований предлагается определять в соответствии с нормативами штатной численности контрольно-счетных органов муниципальных образований, установленными законом субъекта Российской Федерации с учетом видов и особенностей муниципальных образований (ст. 5).

В Законе содержатся положения, касающиеся порядка назначения на должность председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов. Назначение на указанные должности осуществляет соответственно законодательный орган или представительный орган. При этом устанавливается перечень субъектов, которые имеют право вносить предложения о кандидатурах на должность председателя (ст. 6).

Законом устанавливаются основные требования к кандидатурам на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов (ст. 7), в частности к образованию и опыту работы, а также ограничения, связанные с замещением указанных должностей: наличие неснятой или непогашенной судимости, признание гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, выход из гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право гражданина Российской Федерации на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Кроме того, граждане, замещающие соответственно государственные или муниципальные должности в контрольно-счетном органе, не могут состоять в родстве или свойстве с руководителями государственных и муниципальных органов, судебных и правоохранительных органов, расположенных на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Председателям, заместителям председателя и аудиторам контрольно-счетных органов запрещается заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Для должностных лиц контрольно-счетных органов устанавливаются гарантии их статуса (ст. 8). В законопроекте содержатся положения о недопустимости воздействия в какой-либо форме на указанных лиц, а также положения, касающиеся их государственной защиты.

Законом определяются основные полномочия контрольно-счетных органов (ст. 9). В целях надлежащего осуществления должностными лицами контрольно-счетных органов своих должностных полномочий законопроектом предлагается установить их права и обязанности (ст. 14).

Так, должностные лица контрольно-счетных органов вправе беспрепятственно входить на территорию и в помещения, занимаемые проверяемыми органами и организациями, иметь доступ к их документам и материалам, знакомиться со всеми необходимыми документами, касающимися финансово-хозяйственной деятельности проверяемых органов и организаций, требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов и организаций представления письменных объяснений по фактам выявленных нарушений, а также вносить представления и направлять предписания в определенных законопроектом случаях (ст. 16). Ввиду широких полномочий контрольно-счетных органов законопроектом устанавливаются и гарантии прав проверяемых органов и организаций (ст. 17).

В статьях 13 и 15 Закона предусматривается обязанность государственных и муниципальных органов, проверяемых органов и организаций, банков и иных кредитных организаций и их должностных лиц выполнять законные требования и запросы должностных лиц контрольно-счетных органов.

Контрольно-счетные органы могут самостоятельно планировать свою деятельность (ст. 12), разрабатывать и утверждать стандарты внешнего государственного и муниципального

финансового контроля, однако разработку основополагающих стандартов в указанной сфере предлагается отнести к компетенции Счетной палаты Российской Федерации (ст. 2 и 11).

Принципам взаимодействия контрольно-счетных органов и координации их деятельности посвящена ст. 18 Закона.

Для информирования общественности контрольно-счетные органы обязаны размещать в сети «Интернет» и в средствах массовой информации информацию о своей деятельности (ст. 19).

Финансирование контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации предлагается осуществлять за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а финансирование контрольно-счетного органа муниципального образования – за счет средств местного бюджета. Финансирование контрольно-счетных органов должно предусматриваться в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на них полномочий (ст. 20).

Вступление данного Федерального закона в силу предусматривается с 1 июля 2011 г.

Принятие Федерального закона должно способствовать развитию института независимого внешнего финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и повышению эффективности контроля за использованием субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями финансово-бюджетных средств.

**Комментарий к Федеральному Закону
от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ
«Об общих принципах организации и деятельности
контрольно-счетных органов субъектов Российской
Федерации и муниципальных образований»**

Принят Государственной Думой 28 января 2011 года Одобрен Советом Федерации 2 февраля 2011 года

Статья 1. Цель настоящего Федерального закона

Целью настоящего Федерального закона является установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований (далее также – контрольно-счетные органы).

Комментируемая статья формулирует цель Федерального закона № 6-ФЗ. Она определяется как установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований. Таким образом, цель Закона – заложить правовую основу для объединения усилий всех органов государственной власти и органов местного самоуправления по созданию единой системы всеобъемлющего государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации. Создание такой системы позволит в полном соответствии с принципом бюджетного федерализма, закрепленным Конституцией Российской Федерации, охватить внешним и внутренним контролем управление всеми государственными и муниципальными финансовыми и материальными ресурсами, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению государственности, социально-экономическому развитию общества и обеспечению достойного уровня жизни граждан России.

Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль является неотъемлемым элементом демократического правового общества, поскольку обеспечивает предоставление обществу объективной информации об использовании государственных и муниципальных финансовых ресурсов и ответственность органов власти за законность и эффективность финансового управления.

Разработка такого закона – важный шаг в создании общей правовой базы функционирования государственных органов субъектов РФ.

Как известно, внешний государственный и муниципальный финансовый контроль реализуется контрольно-счетными органами, создаваемыми законодательными (представительными) органами государственной власти и представительными органами местного самоуправления.

В соответствии с Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»² государственный финансовый контроль включает в себя контроль за:

- исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- организацией денежного обращения;
- использованием кредитных ресурсов;
- состоянием государственного внутреннего и внешнего долга;
- состоянием государственных резервов;
- предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ.

Главной целью внешнего государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации является повышение эффективности управления государственными и муниципальными ресурсами для обеспечения финансовой стабильности, поступательного развития экономики и социальной сферы общества, улучшения качества жизни российских граждан, усиления безопасности государства.

² Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 31. – Ст. 3696.

В Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, принятой IV конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 5 декабря 2002 г., отмечается, что деятельность контрольно-счетных органов должна быть **созидательной**, т. е. приносящей реальный вклад в улучшение социально-экономического положения общества, и оцениваться по таким важнейшим критериям, как результативность, действенность, экономичность и эффективность.

Результативность, говорится в Декларации, предполагает не только предупреждение, выявление, пресечение фактов незаконного, нецелевого, неэффективного использования государственных и муниципальных финансовых и материальных ресурсов, но и устранение порождающих их причин и условий, аудит эффективности системы управления государственными и муниципальными финансовыми и материальными ресурсами и выработку предложений по ее совершенствованию.

Действенность выражается в совокупности мер, принятых органами власти и подконтрольными организациями по результатам контрольно-ревизионных, экспертно-аналитических и других мероприятий, осуществляемых контрольно-счетными органами.

Экономичность означает, что контрольно-счетные органы должны служить примером целевого и экономичного использования бюджетных средств, выделяемых на их деятельность. Контрольно-счетные органы должны добиваться высокой результативности и действенности своей работы при минимальных затратах сил и средств. Вместе с тем экономичность должна сочетаться с необходимым уровнем материально-технического и информационного обеспечения контрольно-счетных органов и не наносить ущерб полноте и объективности их деятельности.

Эффективность в широком смысле слова означает обеспечение экономической безопасности государства, динамичного развития экономики и рационального использования всех видов государственных и муниципальных ресурсов.³

В настоящее время в деятельности большинства зарубежных органов государственного финансового контроля используются две разновидности контроля исполнения государственного бюджета – финансовый аудит и аудит эффективности, проведение которых осуществляется на основании норм соответствующих законодательных актов.

В рамках финансового аудита проводятся проверки законности и целевого расходования бюджетных средств, а аудита эффективности – проверки деятельности органов государственной власти и других получателей государственных средств в целях определения эффективности использования ими государственных средств, полученных для выполнения возложенных на них функций и поставленных задач.

Контрольно-счетные органы Российской Федерации в своей деятельности по контролю исполнения бюджетов также проводят проверки законности и целевого расходования бюджетных средств в соответствии с существующими нормами законодательства, хотя при этом термин «финансовый аудит» в этих нормах не используется. Что же касается аудита эффективности, то эта разновидность контроля исполнения бюджета до сих пор не нашла своего отражения ни в законодательстве, ни в деятельности контрольно-счетных органов России в тех формах и содержании, которые должны иметь реальные проверки эффективности использования государственных средств, соответствующие мировому опыту.

Для того чтобы контрольно-счетные органы могли осуществлять аудит эффективности, необходимо прежде всего наличие соответствующей правовой основы. В Ревизионных стандартах (42 и 43) Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТО-

³ Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, принята IV конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации // http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/declar-princip-deyatelnosti-tree_files-fl-323.pdf

САИ) подчеркивается, что орган государственного финансового контроля может проводить проверки эффективности и делать выводы о неэффективном расходовании бюджетных средств при наличии законодательно установленного права на данный вид проверок в отношении всех областей деятельности государства, связанных с расходованием бюджетных средств.

В большинстве правовых актов о контрольно-счетных органах (78) содержатся в различном виде нормы по осуществлению ими контроля эффективности использования государственных средств.

Имеются существенные различия между правовыми актами в отношении определения предмета контроля эффективности, осуществляемого контрольно-счетными органами. Можно выделить 18 вариантов определения предмета, каждый из которых отличается количеством сфер контроля эффективности использования государственных средств (от одной до пяти) и их различным сочетанием.⁴

Наиболее полный перечень возможных сфер контроля эффективности использования государственных средств включает:

- а) бюджетные средства;
- б) внебюджетные фонды;
- в) государственная собственность;
- г) кредитные ресурсы и заемные средства;
- д) налоговые и другие льготы.

Указанный перечень сфер контроля эффективности использования государственных средств в полном объеме установлен в правовых актах лишь трех контрольно-счетных органов, доля которых в общем количестве контрольно-счетных органов, осуществляющих данный вид контроля, составляет только около 4%. К ним относятся:

Контрольно-счетная палата Калининградской области;

Контрольно-счетная палата Республики Алтай;

Контрольно-счетная палата Законодательного Собрания Нижегородской области.⁵

По четыре вышеперечисленные сферы, в различном их сочетании, входят в предмет контроля эффективности 35 контрольно-счетных органов (44%), по три – 22 контрольно-счетных органов (28%), по два – 15 контрольно-счетных органов (19%). В четырех контрольно-счетных органах (5%) в предмет контроля эффективности входит лишь по одной сфере, в частности, Иркутской области – внебюджетные фонды, Еврейской автономной области – государственная собственность, Челябинской области и Ставропольского края – бюджетные средства.

В правовых актах 14 контрольно-счетных органов (18%) формулируется лишь задача определения эффективности, но ее реализация не находит отражения в других статьях законов, устанавливающих конкретные функции, виды деятельности и сферы контроля этих органов. Это относится, например, к контрольно-счетным органам Ленинградской, Липецкой, Московской, Смоленской областей, Краснодарского края и другим.⁶

И в то же время, наоборот, в ряде законов о контрольно-счетных органах в перечне их задач отсутствует контроль эффективности или же вообще нет формулировок выполняемых задач, хотя в последующих статьях этих законов определены те или иные сферы контроля эффективности использования государственных средств (Кировская область, Ставропольский край, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Характерной особенностью большинства правовых актов о контрольно-счетных органах является то, что перечень конкретных сфер осуществляемого ими контроля эффектив-

⁴ Саунин А.Н., Коршунов А.Е. Некоторые проблемы законодательного обеспечения деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации по контролю эффективности использования государственных средств и предложения по их решению // Компьютер. – 2004. – № 5 (65).

⁵ Там же.

⁶ Саунин А.Н., Коршунов А.Е. Указ. соч.

ности использования государственных средств, имеющийся в соответствующих статьях законов, не совпадает с формулировкой установленных в них задач контрольно-счетного органа. Например, в задачах Контрольно-счетной комиссии Тамбовской области и Контрольно-счетной палаты Орловской области речь идет об определении эффективности расходов бюджетных средств, однако в соответствующих статьях законов данная сфера контроля эффективности отсутствует. Вместе с тем в других статьях Закона установлено, что указанные контрольно-счетные органы осуществляют проверки эффективности использования государственной собственности, что не зафиксировано в их задачах.

В задачах Контрольно-счетной палаты Калужской области установлено определение эффективности использования только областной собственности, хотя в последующих статьях говорится о контроле эффективности расходов бюджета, внебюджетных фондов, а также налоговых и других льгот.

В задачах контрольно-счетных палат Камчатской области и Корякского автономного округа речь идет о контроле эффективности налоговых льгот, а в других статьях – использования внебюджетных фондов и кредитных ресурсов.

Несмотря на то что в большинстве правовых актов о контрольно-счетных органах формулируются задачи и (или) устанавливаются сферы контроля эффективности, лишь в 30 из них (38%) определен инструмент их реализации в виде проведения проверок эффективности. В остальных же законах наиболее распространенной является формулировка, что контрольно-ревизионная деятельность осуществляется в виде комплексных ревизий и тематических проверок, в ходе которых «на основе документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности определяется своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и федерального бюджета».⁷

Однако такое определение ревизии и проверки как формы бюджетного контроля в данном случае относится, в соответствии с зарубежной терминологией, лишь к области финансового аудита, а не аудита эффективности. В этом случае контрольно-счетный орган имеет право проводить проверки и ревизии только в отношении законности и своевременности использования государственных средств.

Во многих правовых актах о контрольно-счетных органах при определении задач в отношении эффективности использования государственных средств используются различные формулировки, которые смешивают собственно само содержание задачи с методами реализации видов деятельности и выполняемыми функциями. Так, например, применяются следующие формулировки:

- организация и осуществление контроля за эффективностью...
- определение эффективности...
- проведение анализа эффективности...
- проведение экспертизы эффективности...
- оценка эффективности...

Представляется более правильным формулировать задачу контрольно-счетного органа как «определение (или оценка) эффективности использования государственных средств», поскольку «проведение анализа или экспертизы эффективности» является методами реализации экспертно-аналитической деятельности (точно так же, как проверка – контрольно-ревизионной деятельности), а «организация и осуществление контроля за эффективностью» представляет собой функцию контрольно-счетного органа.

Существуют различные определения предмета контроля эффективности. Применяются такие термины, как «расходы государственных средств», «использование государственных

⁷ Саунин А.Н., Коршунов А.Е. Указ. соч.

ных средств», «использование финансовых ресурсов», «расходование финансовых средств», «использование средств бюджета», однако в текстах законов не раскрывается их содержание. Очевидно, что это не просто обозначение различными терминами одного и того же понятия. Различие терминов означает прежде всего отличие их содержания, т. е. того, что входит в предмет контроля эффективности.

Вряд ли правомерно, как это имеет место во многих законах, определяя использование государственных средств как предмет контроля эффективности, добавлять к этому еще «и использование государственной собственности», которая, по сути, является составной частью государственных средств. Точно так же неправомерно определение в качестве предмета контроля эффективности «использование финансовых и кредитных ресурсов», поскольку последние являются составной частью финансовых ресурсов и между ними нельзя ставить союз «и».

Таким образом, для внедрения аудита эффективности в деятельность контрольно-счетных органов Российской Федерации необходимо формирование соответствующей правовой базы.

В большинстве законов контрольно-счетных органов отсутствуют необходимые нормы для осуществления ими в должной мере деятельности по контролю эффективности использования государственных средств.

В значительной части правовых актов о контрольно-счетных органах, во-первых, не зафиксировано их право на проведение проверок эффективности как вида контроля; во-вторых, не все сферы использования государственных средств являются предметом контроля эффективности.

Имеет место смешение задач, функций и видов деятельности контрольно-счетных органов, а также инструментов их реализации. Существуют различные определения предмета контроля эффективности и неоднозначное использование терминов, относящихся к сфере государственного финансового контроля.⁸

Цель комментируемого Закона – создать условия для решения этих проблем.

⁸ Саунин А.Н., Коршунов А.Е. Указ. соч.

Статья 2. Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов

1. Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

3. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов, не должны противоречить Бюджетному кодексу Российской Федерации и настоящему Федеральному закону.

Комментируемая статья характеризует правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов, устанавливая ряд принципов такого регулирования.

Первый принцип фиксирует, что правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, комментируемым Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Деятельность контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, комментируемым Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Сущность законодательства по организации финансового контроля на уровне субъектов РФ и муниципальных образований вытекает из нормы ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, в которой указано, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Для реализации этого положения Конституции РФ был принят Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который, согласно его ст. 1, устанавливал порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения России и ее субъектов, а также основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче друг другу осуществления части своих полномочий. Названный Закон утратил силу только с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, который внес соответствующие изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данный закон был разработан в целях совершенствования регулирования общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и был принят 6 октября 1999 г.

Новым шагом в создании системы общих принципов организации власти в субъектах РФ стал Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 20 марта 2011 г.) (принят ГД ФС РФ 16 сентября 2003 г.).

В статье 34 Федерального закона № 131-ФЗ содержатся общие положения об органах местного самоуправления. Органы местного самоуправления определены в ч. 1 ст. 2 данного Закона как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В основе рассматриваемых норм лежит положение ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, согласно которому структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Следует также отметить, что в ст. 6 «Соответствие структур и административных средств задачам органов местного самоуправления» Европейской хартии местного самоуправления предусмотрено следующее:

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.