# Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение

# высшего профессионального образования "Тверской Государственный Университет"

# Юридический факультет кафедра конституционного, административного и таможенного права

счетный муниципальный государственный финансовый

# ПРОВЕРОЧНАЯ РАБОТА

Принципы организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Выполнил:

студент 2-го курса Сорокин С.К.

Преподаватель:

д. ю. н, доцент н.а. Антонова

Тверь 2011 г.

Содержание

1. Формы осуществления контрольно-счётными органами своей деятельности (по закону "об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов российской федерации и муниципальных образований" - далее ФЗ №6)
2. Установление стандартов внешнего государственного и муниципального контроля
3. Методы, используемые контрольно-счётными органами субъектов российской федерации и муниципальных образований (по классификации лекционного курса)
4. Акты реагирования контрольно-счётных органов субъектов российской федерации и муниципальных образований
5. Взаимодействие контрольно-счётных органов разного уровня

1. Формы осуществления контрольно-счётными органами своей деятельности (по закону "об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов российской федерации и муниципальных образований" - далее ФЗ №6)

Согласно положению статьи 10 ФЗ- № 6 от 07.02.2011 г. внешний государственный и муниципальный финансовый контроль проводится в форме:

А. Контрольных мероприятий

или

Б. Экспертно-аналитических мероприятий.

К сожалению, в законе не совсем удачно определены формы контроля, что видно при совокупном анализе названия статьи и содержания, раскрываемого на основе статьи 16.

При таком рассмотрении представляется возможным контроль в виде неконтрольных мероприятий (экспертно-аналитических) и тогда их акты должны иметь иной статус, либо это особый контроль в форме "неконтроля", то есть "неконтроль".

Правильным, несмотря на странность логической конструкции является, на основании рассмотрения остального текста закона, в котором "контрольные мероприятия" явно отделены, как раз последнее.

Некорректно также употребление понятия "проверка" в статье 17. Данное понятие не определено в настоящем законе, но при этом встречается в других нормативных актах, регулирующих деятельность КСО, как разновидность контроля, что может привести к путанице.

Считаю правильным в тексте ФЗ №6 от 07.02.2011 г. понимать "проверку" как синоним понятия контроль безотносительно к виду проводимого при этом мероприятия.

2. Установление стандартов внешнего государственного и муниципального контроля

Согласно статьи № 11 ФЗ № 6 от 07.02.2011 стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий утверждаются контрольно-счетными органами в соответствии с различными источниками в зависимости от того в отношении каких органов и организаций эти мероприятия проводятся:

1) в отношении органов государственной власти и государственных органов, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий субъектов Российской Федерации или муниципальных образований - в соответствии с общими требованиями, утвержденными Счетной палатой Российской Федерации и (или) контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации;

2) в отношении иных организаций - в соответствии с общими требованиями, установленными федеральным законом.

При этом в обоих случаях при подготовке стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля учитываются международные стандарты в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности.

Стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля контрольно-счетных органов не могут противоречить законодательству Российской Федерации и (или) законодательству субъектов Российской Федерации.

Примечательно, что в момент обсуждения законопроекта по ФЗ №6 было выступление заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации на научно-практической конференции "Проблемы нормативного правового регулирования государственного финансового контроля", в котором он сказал следующее: - "С учетом положений проекта федерального закона "Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" представляется актуальным вопрос о необходимости формирования единых подходов к содержанию системообразующих понятий внешнего государственного финансового контроля.

Законопроект предполагает, что контрольно-счетные органы при осуществлении внешнего государственного и муниципального финансового контроля будут руководствоваться стандартами внешнего государственного и муниципального финансового контроля, которые разрабатываются Счетной палатой Российской Федерации при участии контрольно-счетных органов.

Однако в литературе по финансовому контролю имеются существенные различия по основным терминам и определениям. И эти различия проникают в наше нормотворчество.

К сожалению, итоговый текст закона содержит не только указание на совместность выработки требований к стандартам деятельности Счётной палатой РФ и счётным органом субъекта РФ, но и на возможность самостоятельной выработки таких требований счётным органом субъекта РФ, что серьёзно отличается от первоначального варианта: " Стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля по проведению финансового аудита, аудита эффективности использования государственных и муниципальных средств, общих правил проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий разрабатываются Счетной палатой Российской Федерации при участии контрольно-счетных органов, утверждаются Коллегией Счетной палаты Российской Федерации и подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации".

Более определённой формулировки требует, на мой взгляд, и понятие учёта международных стандартов. Традиционно, к сожалению, в практике правоприменения понятие "учитывается" сводится к формальному упоминанию и скрытому необращению внимания. Это особенно очевидно там, где речь идёт об учёте мнения населения. Я считаю, что вместо "учитываются" намного корректнее могло бы звучать, например,: "Используется в качестве основы, либо аргументировано не используется"

Это больше бы соответствовало статусу упоминаемых международных стандартов. В основе их лежит и такой документ как Лимская декларация руководящих принципов аудита (1977 года) являющаяся базовым концептуальным документом Международной организации высших органов аудита (INTOSAI – ИНТОСАИ), членство в которой на настоящее время носит практически универсальный характер.

О данном документе в аналитической записке Государственного научно-исследовательского института Системного Анализа Счетной Палаты Российской Федерации сказано: - "рассматривать Лимскую декларацию следует не как международный договор, а как общепризнанную доктрину, на соответствие которой проверяется и "демократическая" зрелость той или иной государственной системы и параметры отдельных законов в частности.

В этом контексте Лимскую декларацию можно рассматривать как одну из резолюций (деклараций) ООН, к реализации положений которой каждый из контролирующих органов должен стремиться, улучшая качество своей работы и "адаптируя" к задачам ИНТОСАИ соответствующее правовое поле своего государства". Вот по этой причине и хотелось бы большей определённости, чем предлагает термин "учитывается".

3. Методы, используемые контрольно-счётными органами субъектов российской федерации и муниципальных образований (по классификации лекционного курса)

В лекционном курсе рассматривались следующие методы :

- информационно-аналитический

- корректирующий

- комплексный.

Закон предусматривает:

1. применение контрольно-счётными органами "информационно-аналитического" метода при осуществлении контроля в форме экспертно-аналитических мероприятий путём составления "отчётов " или "заключений".
2. применение контрольно-счётными органами "комплексного" метода при осуществлении контроля в форме контрольных мероприятий путём внесения "представлений" или направления "предписаний".
3. применение "корректирующего" метода, как разновидность деятельности при направлении предписаний в случае воспрепятствовании деятельности КСО. В данной ситуации требование об устранении погрешностей направляется безотносительно с деятельностью по сбору и обработке информации.

4. Акты реагирования контрольно-счётных органов субъектов российской федерации и муниципальных образований

Контрольно-счетные органы по результатам проведения контрольных мероприятий вправе вносить в органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам представления для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

В случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также в случае воспрепятствования проведению должностными лицами контрольно-счетных органов контрольных мероприятий, контрольно-счетные органы направляют в органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам предписание.

Таким образом актами реагирования КСО являются, согласно ФЗ №6 от 07.02.2001 г. , "представление" и "предписание" .

В дополнение к ним , согласно части 8 статьи 16 указанного закона , может быть признан актом реагирования документ , установленной в регламенте или стандарте деятельности КСО , который передаётся в правоохранительные органы при обнаружении фактов нарушений, в которых усматриваются признаки преступлений или коррупционных правонарушений.

Подобный документ предусмотрен, например, приложением № 22 к СФК №101, утверждённому коллегией Счётной палаты РФ. По своему смыслу этот документ не является процессуальным или правоприменительным (как например протокол об административном правонарушении), а является следствием регламентированных действий при условии наступления факта "обнаружения", то есть актом реагирования. При этом странным является положение при котором, когда отчёт или заключение по экспертно-аналитическим мероприятиям , не относящимся к контрольным мероприятиям, выполнявшимся в рамках полномочий пункта 6 части 1 статьи 9 ФЗ №6 от 07.02.2011 г. в части "оценки законности" выявит незаконность, но вместе с тем ,согласно части 8 статьи 16 обращение в правоохранительные органы оставляется по сути на усмотрение КСО.

Конечно возможно предусмотреть регламентом или стандартом ксо обязательное изменение статуса проводимого контроля с "экспертно-аналитического" на "контрольный" в процессе его осуществления при обнаружении признаков преступления, но с учётом возможности самостоятельной разработки стандарта деятельности (пункт 1 части 2 статьи 11 ФЗ №6 от 07.02.2011) и неопределённостью в принципе порядком принятия регламента(он упоминается в законе один раз, косвенно, в части 2 статьи 15) определяющим по-прежнему остаётся усмотрение КСО.

Так же странно, что об этой ситуации не уведомляется , согласно части 1 статьи 17 руководители проверяемых организаций, что может создать проблему с защитой деловой репутации коммерческой организации использующей бюджетные средства.

5. Взаимодействие контрольно-счётных органов разного уровня

В связи с тем, что КСО субъектов федерации и муниципальных образований являются юридическими лицами и независимы в своей деятельности, говорить о КСО "разных уровней" можно с некоторой условностью. Пожалуй, только статья 22 закона о счётной палате РФ формирует уровневую структуру, устанавливая подчинённую обязанность (обязанность действий по обращению - содействия): " контрольные органы субъектов Российской Федерации обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты, предоставлять по ее запросам информацию о результатах проводимых ревизий и проверок".

Однако о каком либо содействии со стороны КСО муниципальных образований ничего не говориться. Анализ законодательства субъектов федерации с точки зрения формирования уровневой структуры КСО показывает, что КСО субъектов федерации имеют распорядительные полномочия в отношении КСО муниципальных образований, находящихся на их территории, только в рамках обязанности последних предоставить информацию.

Например, закон города Москвы о контрольно-счётной палате указывает: "… органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве обеспечивают доступ Контрольно-счетной палаты к информационным системам и ресурсам.". Поэтому следует говорить о взаимодействии "различных" КСО. Закон ФЗ№6 от 07.02.2011 указывает следующие виды:

1. Контрольно-счётный орган субъекта Российской Федерации взаимодействует:

- с КСО других субъектов Российской Федерации с возможностью заключения соглашения,

- с КСО муниципальных образований с возможностью заключения соглашений, а также при осуществлении анализа их деятельности с выдачей рекомендаций по обращению представительных органов муниципальных образований,

- со Счётной палатой Российской с возможностью заключения соглашения или на обязательной основе на основании ст. 22 закона "о счётной палате РФ", а также при осуществлении анализа деятельности указанной палатой по обращению законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

- с территориальными управлениями Центрального Банка Российской Федерации, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований с возможностью заключения соглашения,

- путём вступления в объединения и ассоциации Российских контрольно-счётных органов,

- путём создания временных и постоянно действующих совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов с иными государственными и муниципальными органами,

- путём участия в контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях совместно с КСО других субъектов РФ и муниципальных образований по их письменному обращению,

- путём установления и поддержки связей со счётными и контрольными палатами и органами парламентского контроля субъектов иностранных федеративных государств, а так же административно-территориальных образований иностранных государств, с их международными объединениями, с возможностью заключения соглашений о сотрудничестве и взаимодействии,

- путём вступления в указанные в предыдущем пункте международные объединения,

- между собой с возможностью заключения соглашений .

2. Контрольно-счётный орган муниципального образования взаимодействует с:

- с КСО других муниципальных образований с возможностью заключения соглашений,

- между собой с возможностью заключения соглашений ,

- с КСО других субъектов РФ с возможностью заключения соглашений,

- со Счётной палатой Российской с возможностью заключения соглашения,

- с КСО субъекта федерации, на территории которого находится, с возможностью заключения соглашения, а так же при осуществлении анализа деятельности указанным КСО по обращению законодательных (представительных) органов соответствующего муниципального образования,

- с территориальными управлениями Центрального Банка Российской Федерации, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований с возможностью заключения соглашения,

- путём вступления в объединения и ассоциации Российских контрольно-счётных органов,

- путём создания временных и постоянно действующих совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов с иными государственными и муниципальными органами,

- путём участия в контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях совместно с КСО других субъектов РФ и муниципальных образований по их письменному обращению.

государственный муниципальный контроль стандарт акт