

УДК 336.148

И. М. Куприянец

ПОДХОДЫ К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ ДУБЛИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

Освещены основные проблемы организации бюджетного контроля в муниципальном образовании; предлагаются возможные варианты решения, которые позволят увеличить эффективность контроля.

Ключевые слова: бюджетный контроль, муниципальные финансы.

Бюджетный контроль представляет собой одно из направлений финансового контроля и определяется как регулируемая правовыми нормами деятельность уполномоченных органов по контролю за формированием, распределением, законным и эффективным расходованием бюджетных ресурсов. Законодательное закрепление контрольной функции за контрольными органами исполнительной и представительной власти разных уровней обуславливает наличие определенной организационной системы бюджетного контроля. Система бюджетного контроля, существующая в Российской Федерации в настоящее время, обнаруживает ряд недостатков в концептуальной, институциональной и организационной сферах. Среди недостатков можно выделить отсутствие на государственном уровне единой концепции, устанавливающей методологические и правовые основы осуществления финансового контроля; параллелизм и дублирование в деятельности контрольных органов, недостаточное их сотрудничество, препятствующее увеличению результативности контрольных мероприятий; несовершенство законодательной базы в сфере применения мер ответственности за бюджетные правонарушения, отрицательно влияющее на действенность контроля.

Сегодня, когда общемировые тенденции повышения эффективности использования общественных финансов стали характерны и для России, перед бюджетным контролем ставятся вопросы не только законного, но и эффективного использования финансовых ресурсов государства. Переход в управлении государственными и муниципальными финансами от метода «управления затратами» к методу «управление результатами», введение программно-целевого метода финансирования и принципов эффективности расходования бюджетных средств определяют необходимость изменения и в системе бюджетного контроля, что добавляет к названным нерешенным проблемам необходимость введения в практику контрольной деятельности нового направления контроля – аудита эффективности бюджетных расходов, что также требует решения методологических, законодательных и организационных вопросов.

Если на государственном уровне трансформация системы бюджетного контроля происходит достаточно успешно, то на муниципальном уровне ситуация гораздо острее: во многих муниципальных образованиях бюджетный контроль существует лишь номинально, вопрос об эффективности работы контрольных органов даже не ставится, отсутствуют органы внешнего контроля, призванные обеспечить независимость в оценке финансовой деятельности муниципальной власти. В муниципальных образованиях, где сосуществует контроль со стороны законодательной и исполнительной власти, зачастую происходит дублирование полномочий контрольных органов, отсутствует оперативный внутренний контроль, что еще более ослабляет действующий механизм ответственности за нарушение бюджетного законодательства. В связи с тем что влияние на концептуальный аспект указанных проблем, на совершенствование законодательной базы в сфере ответственности за бюджетные правонарушения возможно только на федеральном уровне, для муниципалитетов самым актуальным направлением в решении вопросов повышения результативности и действенности бюджетного контроля является совершенствование организационных факторов, подразумевающих разработку и построение оптимальной модели осуществления контроля всей системой контрольных органов, основанной на разграничении полномочий и осуществляемых функций, а также выбор направления и стратегии контрольной работы для отдельных контрольных органов.

Анализ организации бюджетного контроля в муниципальном образовании «Город Томск» показал, что существующая организация системы контрольных органов обнаруживает ряд недостат-

ков и нарушений принципов контрольной деятельности. Наиболее существенным, системным, свойственным и другим муниципальным образованиям, на наш взгляд, является дублирование функций контрольных органов законодательной и исполнительной власти, отрицательно сказывающееся на системности, полноте и периодичности контроля. В городе Томске контрольным органом законодательной власти в сфере бюджетно-финансового регулирования является Счетная палата, контрольные полномочия исполнительной власти реализуются департаментом финансов.

Дублирование функций контрольных органов, выявленное в городе Томске на стадии последующего контроля, выражается в совпадении объекта контроля (средства муниципального бюджета и их получатели – участники бюджетного процесса), методов контроля (проверки и ревизии), оформлении результатов контрольных мероприятий (вынесение предложений и предписаний, контроль их исполнения).

Но, несмотря на такое дублирование, выявляемое на разных уровнях бюджетной системы, многие исследователи финансового контроля и руководители государственных контрольно-финансовых организаций считают организационную модель, совмещающую контроль со стороны законодательной и исполнительной власти, наиболее эффективной и работоспособной для достижения целей, поставленных перед контрольными органами в муниципальных образованиях. Например, Н. М. Гладких считает, что «введение такой модели в действие призвано обеспечить решение многих проблем (коррупция, злоупотребление властью, нецелевое использование бюджета и иные должностные нарушения, связанные с использованием средств бюджета), обеспечить наиболее полный контроль в сферах, связанных с финансами муниципалитета» [1]. Это делает вопрос регулирования соотношения полномочий и

функций контрольных органов различных ветвей власти еще более практически значимым.

Решение указанной проблемы видится в реализации принципа совместной работы контрольных органов законодательной и исполнительной власти через создание комиссии (рабочей группы) по взаимодействию контрольных органов (состоящей из представителей контрольных органов). На совещаниях комиссии должно проходить согласование планов работ, разрабатываться совместные контрольные мероприятия. Результатом работы комиссии также может стать разработка единой формы отчета о работе контрольных органов, анализ таких отчетов с целью определения эффективности контрольной работы и выработке дальнейших приоритетов и направлений развития муниципального бюджетного контроля. В состав комиссии могут быть включены представители правоохранительных органов и прокуратуры. С указанными органами возможно заключение соглашений о сотрудничестве.

Анализ планов работы Счетной палаты и департамента финансов показывает, что направления и задачи контрольных мероприятий различаются (табл. 1).

Во многом это обусловлено различными целями контроля органов законодательной и исполнительной власти: если контроль первых является внешним, представляющим интересы общества через органы законодательной власти, то контроль вторых, по сути, является внутренним, призванным обеспечивать исполнение принятых решений, производить при необходимости их корректировку для достижения запланированных целей. Так, контрольные мероприятия, осуществляемые Счетной палатой, носят тематический характер: проверяются определенные направления бюджетных расходов, происходит снижение количества ревизий финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений (рис. 1). Такая же тенден-

Таблица 1. Сравнительная характеристика направлений контрольной деятельности Счетной палаты и департамента финансов.

Показатели	Счетная палата	Департамент финансов
Характер контроля	Внешний	Внутренний
Общие цели	Обеспечение интересов общества через контроль исполнения решений законодательных органов	Обеспечение исполнения принятых решений
Направления деятельности	Контроль направлений бюджетных расходов (жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера)	Анализ финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений



Рис. 1. Структура контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой города Томска в 2006–2009 годах

ция отмечается и в контрольно-счетных органах в других регионах [2]. Во многом это объясняется все более широким применением в современном планировании бюджетных расходов метода программного финансирования (на основе целевых программ). Целевые программы направлены на решения конкретных задач по определенным направлениям. Примером на территории города Томска могут быть программы в сфере жилищно-коммунального хозяйства – «Капитальный ремонт многоквартирных домов города Томска в 2008 году» [3]; в сфере социальной поддержки – «Предоставление молодым семьям муниципальной поддержки на приобретение (строительство) жилья на территории муниципального образования «Город Томск» на 2006–2010 годы» [4]; в сфере развития предпринимательства – «Поддержка и развитие малого предпринимательства в г.Томске на 2007–2010 годы» [5].

Основным направлением контрольной деятельности контрольного комитета департамента финансов традиционно является анализ финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений, проводимый в ходе комплексных ревизий.

В одной из своих статей Л. В. Овсянников в отношении Счетной палаты Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации заметил: «Чтобы контроль был успешным, нужно обеспечить разделение труда между высшим контрольным органом и внутренней контрольной службой» [6. С. 56]. На наш взгляд, «разделение труда» может быть переложено и в сферу муниципального бюджетного контроля.

Тогда тенденция смещения применяемых в деятельности Счетной палаты методов с проведения

ревизий на целевые проверки по направлениям расходов может быть усилена и закреплена нормативными документами, что позволит использовать ее для решения проблемы дублирования полномочий контрольных органов законодательной и исполнительной власти. А.Н. Индуентко также считает, что внешний контроль «необходимо выстраивать не вокруг действующих органов, а вокруг выявленных целевых процессов управления» [7. С. 25], то есть вокруг бюджетного процесса. В то же время существует мнение, что ревизия – необходимый метод работы внутреннего контроля: «Усилия органов внутреннего контроля останутся безрезультативными, если ревизоры не будут пользоваться методом ревизии при проверке расходования бюджетных средств. Проверка по определению предоставляет возможность пройти мимо нарушения» [8. С.71].

На основе вышеизложенного предлагается следующий подход при планировании контрольной деятельности Счетной палаты и департамента финансов.

Сферой контрольной деятельности Счетной палаты станут целевые проверки законности и эффективности использования бюджетных средств по направлениям расходов, а также контроль за законностью и эффективностью использования муниципального имущества (это полномочие уже закреплено за Счетной палатой, однако реализация его в городе Томске недостаточна (например, в сравнении с Краснодаром [8. С.69–72]) и требует особого внимания контрольно-счетных органов [9]). Такая специализация позволит плавно перейти на применение Счетной палатой нового направления бюджетного контроля – аудита эф-

фективности бюджетных расходов (в случае законодательного или нормативного утверждения такого направления). Оценка эффективности бюджетных расходов по сути будет являться оценкой эффективности деятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и реализации социально-экономической политики государства на муниципальном уровне [10. С 27–30].

В то же время предполагается и проведение Счетной палатой ревизий финансово-хозяйственной деятельности бюджетополучателей в виде совместных комплексных мероприятий с департаментом финансов. Это, помимо формирования общих стандартов контрольной деятельности (как необходимого элемента совместной работы), также позволит организовать «перекрестный контроль между сотрудниками Счетной палаты и департамента финансов. При этом не нужно возлагать обязанность на представителей одного контрольного органа наблюдать, «следить» за проверяющими другой контрольной организации. В совместных ревизиях необходимо реализовывать принцип партнерства – запланировать проверку смежных направлений, предусмотренных ревизией финансово-хозяйственной деятельности, сотрудниками разных организаций. Например, проверку банковских и кассовых операций осуществляют аудиторы Счетной палаты, а проверку учета заработной платы и расчетов с подотчетными лицами – сотрудники департамента финансов.

Учитывая, что среднегодовое количество контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой за 2007–2009 годы, равно 17 (без учета экспертно-аналитической деятельности), предположим, что специалисты Счетной палаты один раз в квартал участвуют в комплексных ревизиях совместно с департаментом финансов. Тогда в год получается 4 совместных ревизии, или 20 % от общего числа контрольных мероприятий. Таким образом, при планировании контрольной деятельности можно исходить из соотношения 80 % целевых проверок и 20 % комплексных ревизий.

Департамент финансов согласно разработанному подходу проводит основное количество ревизий финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений. По этому при планировании своей деятельности обязательно должен реализовывать принцип полноты охвата контрольными мероприятиями бюджетополучателей. Ревизии, как комплекс взаимосвязанных проверок финансово-хозяйственной деятельности учреждений и организаций, а также законности действий их руководителей и иных ответственных лиц, позволяют снизить (а в идеальном случае

исключить) вероятность неуставленных, невыявленных нарушений, что всегда возможно при проверках, которые проводятся по отдельным вопросам. Грамотное планирование ревизионной деятельности позволит сделать бюджетный контроль системным и непрерывным, что обеспечит его результативность и действенность.

В отношении проведения контролерами департамента финансов оценки эффективности бюджетных расходов, автор с согласен с мнением Ю. А. Данилевского, Л. Н. Овсянникова, что не нужно возлагать на органы внутреннего контроля «подготовку и осуществление мер, направленных на повышение результативности использования бюджетных средств. Такая «нагрузка» может лишить контролеров желания выявлять нарушения и злоупотребления» [8. С. 72]. То есть вопросы оценки эффективности расходования бюджетных средств и, как следствие, применение аудита эффективности, целью которого является оценка деятельности органов исполнительной власти по выполнению возложенных функций, использованию ресурсов [7. С. 55], необходимо оставить в сфере полномочий Счетной палаты. Тем не менее определенную роль органы внутреннего контроля могут играть в контроле за механизмами, с помощью которых предполагается обеспечение эффективности бюджетных расходов. Речь идет о контроле за соблюдением законности и правильности применения Федерального закона № 94-ФЗ от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 94-ФЗ). В настоящее время для контрольной службой департамента финансов соблюдение Закона 94-ФЗ не является предметом контроля, однако организация контроля в этой области представляется важным этапом для обеспечения системности и полноты бюджетного контроля.

Таким образом, для решения проблемы дублирования полномочий контрольных органов на муниципальном уровне при согласовании планов их работы необходимо предусмотреть:

- 1) совместную работу на объемных и значимых для экономики муниципального образования объектах контроля;
- 2) обязательное разграничение предмета проверок: контроль определенных направлений расходов, долгосрочных целевых программ, осуществляемый Счетной палатой, и контроль финансово-хозяйственной деятельности бюджетополучателей (в том числе правильности ведения учета и составления отчетности), реализуемый департаментом финансов.

Литература

5. *Целевая программа «Поддержка и развитие малого предпринимательства в г. Томске на 2007–2010 годы»*, утвержденная решением Думы города Томска от 31.10.2006 № 322 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Версия проф., сетевая. – М.: ЗАО Консультант Плюс, 2009.