

На правах рукописи

Скоряков Олег Викторович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБ-
РАЗОВАНИЙ В БЮДЖЕТНОМ КОНТРОЛЕ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного права и государственного строительства ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Алексеев Игорь Александрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Гошуляк Виталий Владимирович,
декан юридического факультета ФГБОУ
ВПО «Пензенский государственный уни-
верситет»

кандидат юридических наук
Аванесова Анна Артемовна,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин ФГБОУ ВПО «Российская
академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
РФ» (Ставропольский филиал)

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Кубанский
государственный университет»**

Защита диссертации состоится 23 мая 2013 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «__» апреля 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Начавшийся во второй половине второго десятилетия XX в. финансово-экономический кризис резко актуализировал тему финансовой дисциплины и финансового контроля. В немалой степени этой касается и сферы деятельности органов публичной власти – государственной власти и местного самоуправления.

При этом нельзя не отметить необходимость поддержания эффективности демократических институтов – в том числе, представительной демократии. Вновь возникает вопрос об одной из классических функций представительных органов власти – функции контроля, в том числе в финансово-бюджетной сфере. Данное направление деятельности стало одним из основных для первых парламентов, и они сохранили его по настоящее время. Однако в современных условиях реализация данной функции приобретает новые черты и наполняется новым содержанием.

При этом расширение самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в решении соответствующих вопросов непосредственно связано с усилением ответственности за результаты. Для органов публичной власти взаимосвязь объёма полномочий и ответственности за их исполнение совершенно очевидно.

В соответствии со ст. 3 Конституции России единственный носитель и источник власти в России – её народ. Поэтому демократизация процедур управления в виде децентрализации власти должна сопровождаться усилением контроля со стороны народа в отношении соответствующих органов власти.

Как следствие, сложно переоценить значение представительных органов публичной власти при осуществлении такого контроля. Почти все такие органы являются выборными (кроме исключения в виде части муниципальных районов), что подчёркивает более демократичный и легитимный характер их организации и деятельности.

В этой связи поднимается и вопрос об осуществлении финансово-контрольных функций на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Успешное преодоление последствий финансово-экономического кризиса невозможно без неукоснительного соблюдения режима бюджетной дисциплины. Представительные органы власти в этом отношении призваны обеспечить и интересы своих избирателей – граждан Российской Федерации.

Хорошо известно, что представительные органы публичной власти части своих полномочий по бюджетному контролю осуществляют не непосредственно, а через специальные органы – контрольно-счётные палаты и другие. Долгое время федеральное правовое регулирование деятельности подобных органов осуществлялось в самом общем виде, многие принципиальные вопросы решались на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В настоящее время принят Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 7 февраля 2011 года N 6-ФЗ, который производит достаточно подробную регламентацию. Началось приведение в соответствие с этим законом законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов. При этом выявился ряд противоречий указанного закона с другими федеральными актами.

Всё это определило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы и круг использованных источников. Основой исследования рассматриваемых проблем послужили работы отечественных специалистов в области теории государства и права, административного и финансового права, конституционного (государственного) и муниципального права: С.С. Алексеева, Л.В. Аكوпова, Е.Г. Анимиды, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, А.Б. Венгерова, В.И. Выдрина, О.Н. Горбуновой, А.В. Голубева, В.Е. Гулиева, В.В. Денисенко, Ю.Д. Казанчева, З.М. Казачковой, А.Н. Козырина, А.Н. Кокотова, Е.М. Ковешникова, Е.И. Козловой, А.В. Комарова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева,

В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, Е.Б. Лупарева, В.В. Маклакова, С.А. Малько, Г.В. Петровой, И.В. Постового, А.Н. Писарева, А.С. Саломаткина, Б.В. Росинского, И.В. Рукавишниковой, А.Т. Тертышного, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, Н.И. Химичевой, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета, С.О. Шохина и некоторых других.

Во многом сохраняют актуальность и труды дореволюционных российских учёных, например, Э.Н. Берендтса, Н.М. Коркунова и т.д.

Региональная специфика осуществления контрольных функций органов публичной власти, в том числе в финансовой сфере изучалась в работах – например, И.А. Алексеева, З.М. Казачковой, И.В. Мухачёва, С.В. Корсаковой, Д.С. Белявского, М.С. Трофимова и др.

В последние годы по различным проблемам, связанным с осуществлением контроля в сфере местного самоуправления был защищён ряд диссертационных работ, в частности, Н.С. Бондаря, Л.Н. Гиниятуллиной, Д.А. Королёва, А.А. Кочерги, Ю.В. Попова, Т.Н. Савенко, Н.В. Шевченко, С.О. Шохина и др.

Тем не менее, представляется, что тема участия представительных органов публичной власти в финансовом контроле исследована недостаточно полно. Во-первых, федеральное законодательство о финансовом контроле в настоящее время реформируется и необходимо устранение внутренних противоречий в федеральных актах. Во-вторых, в соответствующих научных работах региональная специфика как правило не учитывается, либо рассматриваются лишь отдельные проблемы. Однако вопрос на данном этапе требует комплексного изучения.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения, складывающиеся в сфере осуществления бюджетного контроля в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования является участие представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в бюджетном контроле.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является комплексное изучение участия представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в бюджетном контроле.

Достижение цели работы предполагает решение следующих задач:

- проанализировать понятие бюджетного контроля как составляющей финансового контроля в России;
- изучить становление финансового и бюджетного контроля в России;
- рассмотреть развитие бюджетного контроля как составляющей финансового контроля в зарубежных странах;
- охарактеризовать роль представительных органов власти в системе бюджетного контроля Российской Федерации;
- описать участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в бюджетном контроле;
- исследовать участие представительных органов местного самоуправления в бюджетном контроле на территории.

Нормативно-правовая основа диссертационного исследования состоит, прежде всего, из Конституции Российской Федерации, действующего законодательства Российской Федерации и её субъектов о финансовом и бюджетном контроле, а также комплекса нормативно-правовых актов Федерации и субъектов, регулирующих те или иные общественные отношения, связанные с участием представительных органов публичной власти в осуществлении финансового и бюджетного контроля; муниципальных правовых актов; соответствующих нормативно-правовых актов дореволюционной России, а также российское законодательство конца 80-х – начала 90-х гг. XX в.; правоприменительная практика; соответствующие нормативно-правовых актов зарубежных государств; трудов отечественных и иностранных учёных по рассматриваемой проблематике.

Эмпирическую основу исследования составляют решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, иных судов общей юрисдикции, арбитражных судов.

ражных судов, материалы деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, опубликованные в научных и иных изданиях; ненормативные акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; иная правоприменительная практика; материалы периодической печати и данные, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых – специалистов в области философии права, теории государства и права, конституционного и муниципального права. Это работы С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, М.И. Байтина, Н.А. Богдановой, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука, В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова, Д.А. Керимова, А.И. Ковлера, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, И.В. Мухачева, В.С. Нерсисянца, И.И. Овчинникова, А.Н. Писарева, Б.А. Страшуна, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, В.А. Туманова, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, А.Ю. Якимова и др.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют различные общенаучные и специальные методы познания. В числе первых – диалектический, исторический, логический, системно-структурный, функциональный, герменевтический; среди специальных – юридико-технический, сравнительно-правовой (диахронный и синхронный), толкования норм права и некоторые другие.

Научная новизна работы состоит в том, что она представляет одно из первых комплексных исследований участия представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в бюджетном контроле.

Сформулировано собственное определение функции по участию в бюджетном контроле представительных органов публичной власти. В рамках данной функции выделено две субфункции.

Выявлены принципы, наличие которых обеспечивается участием представительных органов в осуществлении бюджетного контроля.

Сформулированы предложения по использованию исторического опыта России и зарубежного опыта в сфере финансового контроля, в том числе по совершенствованию законодательства России.

Предложен ряд мер по оптимизации норм федерального законодательства о бюджетном контроле (связанные с современным этапом его реформирования), а также меры по приведению в соответствие с федеральным законодательством законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, а также правоприменительной практики в регионах.

В частности, предложено сохранить возможность выборного порядка формирования муниципальных контрольно-счётных органов.

На защиту выносятся следующие положения и выводы, сформулированные в диссертационном исследовании:

1. Участие представительного органа публичной власти Российской Федерации в бюджетном контроле – одна из его неотъемлемых функций. Состоит в реализации контрольных полномочий представительным органом государственной (муниципальной) власти в сфере разработки, принятия и исполнения соответствующего бюджета.

2. Осуществление данной функции представительных органов публичной власти происходит при реализации двух субфункций по участию в финансовом контроле – непосредственно представительным органом и через специализированные органы парламентского контроля – контрольно-счётные палаты. При этом ключевым моментом правового положения контрольно-счётных органов муниципальных образований является условие о подотчетности представительному органу местного самоуправления, а не о подчиненности ему, что свидетельствует об определенной самостоятельности контрольных органов.

3. Дополнительно к существующим принципам осуществления финансового контроля представительными органами публичной власти предлагается выделять следующие:

- представительной демократии, базирующейся на демократии непосредственного характера (при этом – чем ближе уровень осуществления власти к населению, тем шире должно быть проявление его участия в осуществлении такого контроля);

- независимости бюджетного контроля представительных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований от федеральных органов власти в части использования собственных средств региональных и местных бюджетов;

- гарантированности статуса органов специального (парламентского) контроля в финансовой сфере.

4. Предлагается внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ с целью устранения существующего несоответствия между Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В БК РФ представительные органы государственной власти не относятся к органам государственного финансового контроля, в то время как согласно ФЗ «Об общих принципах организации...» они относятся к органам, осуществляющим контроль за использованием государственных финансовых средств.

5 Установление в качестве приоритетного Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» по отношению к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляется неоправданным, поскольку он в условиях финансово-экономического кризиса недопустимым образом сужает компетенцию контрольных органов муниципальных образований.

Предлагается вернуть соответствующие нормы в Закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и вновь наделить контрольные органы муниципальных образований соответствующими полномочиями в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом.

6. Несмотря на принятие Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» следует не включать органы муниципального финансового контроля в систему органов государственного финансового контроля, а завершить формирование системы муниципального финансового контроля – т.е. формировать органы финансового контроля, подотчётные представительному органу муниципального образования, не только на уровне муниципального района и городского округа, но и на уровне поселений. В случае же невозможности для поселения финансировать деятельность контрольного органа на постоянной основе предусмотреть возможность учреждения должности муниципального аудитора, действующего, в том числе, на договорно-правовой основе.

7. Позиция Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в части порядка формирования контрольных органов муниципальных образований, предполагающая формирование контрольных органов только представительными органами муниципальных образований, тогда как ранее – был возможен и выборный порядок тоже, не может быть оценена позитивно. Предлагается сохранить действующий порядок формирования контрольных органов муниципальных образований, предусматривающий возможность формирования их представительным органом местного самоуправления либо на муниципальных выборах. Этот вопрос должен решаться на местном референдуме.

8. Законодательство субъектов Российской Федерации, достаточно последовательно включает контрольно-счётные органы субъектов федерации в число органов парламентского финансового контроля. Наиболее правильным является подход Ставропольского края, в Уставе которого закрепляется специальная глава, посвящённая Счётной палате Ставропольского края. В то же время, целесообразно изменить последовательность расположения глав в Уставе, т.к. расположение главы о Счётной палате вслед за главой об исполнительной власти, но перед главой о судебной власти может вызвать непонимание парламентской природы данного органа финансового контроля

9. На протяжении всей истории своего развития государственный финансовый контроль в России оставался элементом административного управления финансами. Государственный финансовый контроль в России не был наделен такими элементами, как независимость, несменяемость, беспристрастность, эффективность и гласность. Участие представительных органов публичной власти в финансовом контроле призвано обеспечить наличие этих начал.

В советский период государственный финансовый контроль по своему содержанию был шире, чем контроль просто за расходованием государственных финансов, так как органы государственного контроля осуществляли контроль и в отношении решений, принимаемых правительственными органами. С учётом данного недостатка необходимо отграничивать на современном этапе финансово-контрольную деятельность представительных органов публичной власти от деятельности по внутреннему финансовому контролю.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы при совершенствовании законодательства, регулирующего участие представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в финансовом контроле, и практики его применения. Также результаты могут быть использованы при проведении дальнейшего изучения деятельности этих органов, в учебном процессе – в рамках преподавания дисциплин «Конституционное право», «Муниципальное право», «Финансовое

право», а также специальных курсов, посвященных финансовому контролю и участию в нём представительных органов публичной власти.

Апробация результатов исследования. Теоретические положения диссертации и результаты исследования нашли соответствующее отражение в опубликованных автором научных работах, в том числе трёх – в рецензируемых научных изданиях. Выводы и предложения сообщались в докладах и обсуждались на научно-практических конференциях, заседаниях кафедры конституционного права и государственного строительства Пятигорского государственного лингвистического университета.

Структура и объём диссертации. Структура работы определена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень её научной разработанности, круг использованных источников, указывается источниковедческая база, определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, теоретическая и методологическая основа, обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения о результатах их апробации и структуре работы.

Глава первая – «Теоретические основы и исторические предпосылки участия представительных органов публичной власти в бюджетном контроле как составляющей финансового контроля», состоящая из трех параграфов, посвящена анализу понятия финансового и бюджетного контроля в России, истории финансового и бюджетного контроля в России, а также развитию бюджетного контроля как составляющей финансового контроля в зарубежных странах.

Первый параграф – «Понятие финансового и бюджетного контроля в России» посвящен рассмотрению вопросов определения понятия и значения финансового и бюджетного контроля.

Проанализировав позиции разных учёных, можем дать определение финансового контроля: *финансовый контроль* – это осуществляемая с использованием специфических организационно-правовых форм и методов деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также некоторых других организаций, которые в соответствии с законом наделены полномочиями в целях обеспечения законности, обоснованности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности.

В настоящее время в России реализуются меры по реформированию бюджетного процесса, направленные на повышение эффективности и прозрачности управления общественными финансами, формируется правовая основа для осуществления среднесрочного бюджетного планирования на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации; происходящие процессы ставят новые задачи перед внешним государственным и муниципальным финансовым контролем, связанные с дальнейшим внедрением в деятельность контрольно-счетных органов аудита эффективности использования государственных средств, методов оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики; действующие в области финансового контроля нормы федерального и регионального законодательства не обеспечивают в полной мере правовое регулирование, адекватное задачам, стоящим перед государственным и муниципальным финансовым контролем, обуславливают необходимость совершенствования правовых основ деятельности контрольно-счётных органов.

В результате внесения комплексных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации была создана законодательная основа для эффективного функционирования и развития бюджетной системы страны, повышения

результативности бюджетных расходов и реструктуризации бюджетного сектора, в том числе и на уровне муниципальных образований.

Эффективный контроль возможен только при взаимодействии всех видов финансового и бюджетного контроля – парламентского, административного и независимого (аудиторского). Регулирующим нормативным правовым актом в этом случае может стать специальный указ, устанавливающий порядок взаимодействия органов государственного и негосударственного контроля.

Необходимо упорядочить систему органов государственного и муниципального бюджетного контроля с участием исполнительных органов власти, разграничить функции между ними и даже отдельными их подразделениями. Сегодня этот вопрос особенно актуален во взаимоотношениях между подразделениями Министерства финансов России, налоговых и других органов, которые непосредственно осуществляют государственный финансовый и бюджетный контроль за поступлением и расходованием бюджетных средств и средств государственных (федеральных) внебюджетных фондов.

Представляется, что органы муниципального бюджетного контроля по-прежнему могут находиться вне системы органов государственного бюджетного контроля. Однако деятельность органов муниципального контроля должна оставаться под надзором государства, степень которого должна определяться федеральным законодательством.

Второй параграф – **«Становление финансового и бюджетного контроля в России»** посвящен анализу эволюции финансового и бюджетного контроля в Российском государстве.

Появление государственного финансового контроля в России относится к периоду образования Русского централизованного государства, которое завершилось к концу XV века. Создание Древнерусского государства дало толчок к росту и развитию денежного обращения, усложнению финансовой деятельности и укреплению централизованного аппарата. Расходы по содержанию новых государственных органов, сильной армии обеспечивались доходами, собирае-

мых государством. Образование финансовых учреждений, занимавшихся сбором доходов и их перераспределением, побудило и создание контрольных органов. Первые известия о существовании специализированного учреждения с контрольными функциями относятся к началу второй половине XVII века, при этом финансовый контроль превращается в самостоятельную функцию государственного управления.

В Древней Руси специализированные финансовые учреждения отсутствовали, и все функции управления финансами осуществлялись Боярской Думой – постоянным Советом князя, стоявшего во главе государства. Сам же князь также обладал контрольными полномочиями.

Изучение истории становления и развития контроля в дореволюционной России позволяет сделать некоторые выводы:

1. Государственный контроль в России как самостоятельное специализированное ведомство возникло в России в 1811 году. Фактически же учреждения с функциями контроля появились значительно раньше, в середине XVII века.

2. В России государственный контроль имел преимущественно финансовый характер. Поэтому целесообразно рассматривать государственный финансовый контроль как самостоятельную форму контроля.

3. Государственному финансовому контролю в России во все периоды развития страны было свойственно оставаться элементом административного управления финансами.

4. В советский период развития государства содержание государственного финансового контроля было шире, чем лишь контроль за расходованием государственных финансов, в связи с тем, что органы государственного контроля осуществляли контроль и в отношении решений, принимаемых правительственными органами.

С принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. в истории России начался новый этап развития института государственного финансового контроля.

Третий параграф – **«Развитие бюджетного контроля как составляющей финансового контроля в зарубежных странах»** посвящен изучению такой важной части финансового контроля – как бюджетный контроль на примере опыта зарубежных стран.

Контрольные отношения зародились в древнем мире с возникновением первых государственных образований Античного мира и Древнего Востока. В них – целые многообразия организационных форм контрольной деятельности. Древнее государство, так же как современные государства, не могли существовать без налогов с населения. Появление финансов породило и институт контроля за ними. Поэтому первые организационные формы контрольной деятельности отличаются деспотической формой правления и строжайшей централизацией. Высший контроль за финансами осуществляет государь через своих визирей и наместников, наладивших строжайший учет получаемых доходов. Все существующие органы контроля подчинены царской воле.

Зарубежный опыт организации государственного финансового контроля свидетельствует о том, что этому виду государственной деятельности придается большое значение как необходимому инструменту поддержания финансово-хозяйственного правопорядка в рыночных условиях. Во многом система органов власти, осуществляющих финансовый контроль в России, близка в аналогичным системам в развитых зарубежных странах.

Глава вторая – **«Теоретические и правовые основы участия представительных органов власти в бюджетном контроле»** - посвящена анализу доктринальных и нормативно-правовых основ участия представительных органов публичной власти регионального и местного уровня в бюджетном контроле.

В первом параграфе – **«Представительные органы власти в системе бюджетного контроля Российской Федерации»** - исследуется регламентация положения представительных органов власти в системе бюджетного контроля России.

Финансовый контроль обычно рассматривают в двух аспектах:

1) как регламентированную деятельность специально созданных контролирующих органов за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины;

2) как неотъемлемый элемент управления финансами и денежными потоками на макро- и микроуровне с целью обеспечения целесообразности и эффективности финансовых операций.

Государственный финансовый контроль распространяется на все каналы движения денежных ресурсов, так или иначе связанные с формированием государственных ресурсов, полнотой и своевременностью их поступления и целенаправленностью использования.

В Российской Федерации государственный финансовый контроль рассматривается как проверка соблюдения органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами финансового законодательства Российской Федерации и субъектов РФ, рациональности и эффективности использования государственных финансовых и материальных ресурсов.

В рамках данного параграфа также отмечается, что:

- система органов государственного финансового контроля рассматривается нами как совокупность органов исполнительной и представительной власти, осуществляющих управленческую деятельность в сфере контроля исполнения бюджетов (государственного и местных) и использования и распоряжения государственного и муниципального имущества;

- существует несоответствие между Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Так, в БК РФ представительные органы государственной власти не относятся к органам ГФК, а в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации...» они относятся к органам, осуществляющим контроль за использованием государственных финансовых средств;

- государственный финансовый контроль является необходимым инструментом управления государственными финансами и имуществом и, исходя из современного своего состояния, нуждается в постоянном совершенствовании. Причем, совершенствование касается как деятельности органов ГФК, их структуры и системы, так и нормативно-правовой основы деятельности органов государственного финансового контроля.

Во втором параграфе – **«Участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в бюджетном контроле»** - рассматривается значение законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в бюджетном контроле.

Конституция Российской Федерации содержит небольшое количество норм о публичных финансах и системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Напрямую в ней не говорится и о финансовом контроле, осуществляемом законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако необходимость такого контроля вытекает из ст.ст. 72-73 Конституции, описывающих предметы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов и предметы самостоятельного ведения субъектов Российской Федерации, а также указания на статус Счётной палаты России, образуемой для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, в ч. 5 ст. 101. Поскольку предполагается принятие бюджетов субъектов Российской Федерации, постольку необходим и контроль за их исполнением.

Следует отметить, что законодательство субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, касающееся осуществления финансового контроля законодательными (представительными) органами, на данный момент практически полностью воспроизводит положения Бюджетного кодекса РФ.

Так, в Законе Ставропольского края «О бюджетном процессе в Ставропольском крае» определены формы финансового контроля, осуществляемого Думой Ставропольского края (ст. 39):

- предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проекта закона Ставропольского края о краевом бюджете на очередной финансовый год, проекта закона Ставропольского края о бюджете Ставропольского краевого фонда обязательного медицинского страхования и иных проектов законов Ставропольского края по бюджетно-финансовым вопросам;

- текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения краевого бюджета и бюджета Ставропольского краевого фонда обязательного медицинского страхования на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп Думы Ставропольского края, в ходе депутатских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

- последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении краевого бюджета и бюджета Ставропольского краевого фонда обязательного медицинского страхования.

Эти нормы полностью дублируют текст ч. 1 ст. 265 Бюджетного кодекса РФ, касающейся финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами любого уровня.

На основе исследования законодательства субъектов Российской Федерации можно сделать вывод о некотором разнообразии моделей правовой регламентации статуса органов, осуществляющих финансовый контроль. С другой стороны, по содержанию законодательство субъектов в большинстве случаев воспроизводит положения федерального законодательства. Это во многом связано с тем, что федеральное законодательство устанавливает массу императивных норм в отношении законодательства субъектов РФ, не предоставляя возможности формулирования собственных правовых норм. Безусловно, во многом это связано с несамостоятельностью субъектов Российской Федерации в вопросах правового регулирования, неспособностью создавать собственные непротиворечивые нормативно-правовые акты. Однако рассмотренные положения нового Федерального закона делают практически ненужным наличие в субъектах РФ собственного законодательства о контрольно-счётных органах. Представляется необходимым закрепление за

субъектами Российской Федерации более широких возможностей для собственного правового регулирования в данной сфере.

В третьем параграфе - **«Участие представительных органов местного самоуправления в бюджетном контроле»** - рассматриваются вопросы, связанные со значением представительных органов муниципальных образований в осуществлении бюджетного контроля.

В ст. 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Бюджетные полномочия органов местного самоуправления» закрепляется, что к бюджетным полномочиям муниципальных образований относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управление муниципальными активами;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;

- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение

муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом РФ к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Однако и в уставах муниципальных образований правовой статус контрольных органов муниципальных образований редко описывается подробно. Большинство норм, регулирующих деятельность рассматриваемых органов публичной власти, содержится в специальных положениях.

В муниципальных образованиях принимаются Положения о бюджетном процессе. Они также в определённой степени затрагивают правовой статус контрольных органов муниципальных образований, поскольку устанавливают особенности положения этих органов в бюджетном процессе (Положение о бюджетном процессе в городе Кисловодске, Положение о бюджетном процессе в городе-курорте Пятигорске, Положение о бюджетном процессе в городе Ставрополе)¹.

Ключевым моментом правового положения контрольно-счётных органов муниципальных образований является условие о подотчетности представительному органу местного самоуправления, а не о подчиненности ему. Эта ситуация указывает на определенную самостоятельность контрольных органов.

Предлагается возродить порядок формирования контрольных органов муниципальных образований, предусматривающий возможность формирования их представительным органом местного самоуправления либо на муниципальных выборах. Исключение возможности формирования контрольных органов муниципальных образований на муниципальных выборах является шагом на пути сужения возможностей непосредственной демократии. Несмотря на то, что практика муниципальных выборов зачастую отражает их небольшую попу-

¹ Решение Совета города Кисловодска от 26 ноября 2003 г. N 102-23 «Об утверждении положения «О бюджетном процессе в городе Кисловодске» (с изменениями от 22.07.2011 г.) // Кисловодская газета, от 7 января 2004 г. N 1 (310); Решение Думы г. от 30.06.2011 N 27-5 РД «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городе-курорте Пятигорске» // Пятигорская правда, N 69, 02.07.2011; Решение Ставропольской городской Думы от 28 сентября 2005 г. N 117 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городе Ставрополе» (в ред. от 13.04.2011 г.) // Вечерний Ставрополь, выпуск официальных сообщений, N 16, 28.10.2005.

лярность среди населения, активность избирателей в муниципальных образованиях сильно различается. Ранее федеральное законодательство предоставляло муниципальному образованию возможность выбора механизма формирования контрольного органа, и устранение диспозитивности в этом вопросе ограничивает свободу местного самоуправления.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, обобщаются основные выводы и приводятся практические рекомендации по исследуемой теме. Диссертацию завершают список использованных источников и литературы.

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях:

I. В изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Скоряков О.В. «Правовые основы участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся на территории Южного федерального округа, в финансовом контроле» // Северо-Кавказский юридический вестник. 2007. № 4. С. 65-68. – 0,3 п.л.

2. Скоряков О.В. «Правовое регулирование взаимодействия законодательных (представительных) и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. На примере Северо-Кавказского федерального округа» // Закон и право. 2011. № 9. С. 34-36. – 0,3 п.л.

3. Скоряков О.В. «К вопросу о новом этапе реформирования законодательства о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Административное и муниципальное право. 2011. № 9 (45). С. 87-89. – 0,4 п.л.

II. В иных рецензируемых научных изданиях:

4. Скоряков О.В. «Экономическая сущность финансового контроля, сфера его применения» // Труды юридического факультета Ставропольского государ-

ственного университета. Ставрополь: Сервисшкола, 2004. Вып. 7. С. 79-83. – 0,2 п.л.

5. Скоряков О.В. «Правовые основы финансового контроля представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов РФ, находящихся в пределах Южного Федерального округа» // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Ставрополь: Сервисшкола, 2006. Вып. 13. С. 89-92. – 0, 25 п.л.

6. Скоряков О.В. «Некоторые особенности организации системы органов финансового контроля в федеративных государствах» // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Ставрополь: Сервисшкола, 2007. Вып. 15. С. 63-65. – 0,2 п.л.

7. Скоряков О.В. «К вопросу о положении представительных органов публичной власти в системе финансового контроля Российской Федерации» // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Ставрополь: Сервисшкола, 2007. Вып. 15. С. 65-67. – 0,2 п.л.

8. Скоряков О.В. «Участие представительных органов публичной власти зарубежных стран в финансовом контроле» // Тенденции развития российской правовой науки: актуальный опыт и реальные перспективы: материалы 52-й научной конференции «Университетская наука – региону». Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 2007. С. 229-231. – 0,3 п.л.

9. Скоряков О.В. «О полномочиях представительных органов местного самоуправления в сфере бюджетного контроля» // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2012. Вып. № 5. С. 281-285. – 0, 25 п.л.

Формат 60x84 1/16. Объем 1,3 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5.