УДК 34

Пыркова Т.К.
юрист публичного права
студентка 2 курса
направление 40.04.01 «Юриспруденция», профиль
«Конституционное и муниципальное право»
Тольяттинский государственный университет
(г. Тольятти, Россия)

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНЫЕ ОРГАНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация: *в статье рассматриваются муниципальные контрольно-счётные органы (МКСО) как элемент системы финансового контроля в Российской Федерации. Анализируются правовой статус, компетенция, формы и методы деятельности МКСО, их место в единой системе государственного и муниципального финансового контроля. Выявляются проблемы правового регулирования деятельности МКСО, в том числе вопросы независимости, кадровой обеспеченности и взаимодействия с иными контрольными органами. Предлагаются направления совершенствования законодательства о муниципальном финансовом контроле.*

Ключевые слова: *муниципальный финансовый контроль, контрольно-счётный орган, местное самоуправление, бюджетный процесс, внешняя проверка бюджета, 6-ФЗ, БК РФ.*

Развитие институтов местного самоуправления в Российской Федерации неразрывно связано с обеспечением эффективности и прозрачности распоряжения муниципальными финансовыми ресурсами. Бюджеты муниципальных образований, составляя основу бюджетной системы на низовом уровне, аккумулируют средства, направляемые на первоочередные потребности населения: жилищно-коммунальное хозяйство, образование, дорожное хозяйство, социальную поддержку. В этих условиях особое значение

приобретает внешний финансовый контроль за формированием, исполнением бюджетов и распоряжением муниципальной собственностью, который осуществляется муниципальными контрольно-счётными органами.

Правовую основу деятельности МКСО составляют Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», а также Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Несмотря на более чем десятилетний период действия закона № 6-ФЗ, практика организации МКСО сохраняет черты правовой неустойчивости: проблема зависимости от представительного органа, дефицит кадров и методической унификации, вопросы взаимодействия со Счётной палатой РФ и контрольно-счётными органами субъектов. Указанные обстоятельства обусловливают актуальность настоящего исследования.

Система финансового контроля в Российской Федерации может быть условно структурирована по двум основаниям: по субъектному составу (государственный и муниципальный контроль) и по характеру полномочий (внешний и внутренний контроль).

Внутренний муниципальный финансовый контроль осуществляется главой местной администрации, местной администрацией (местным финансовым органом) и внутренними финансовыми органами. Внешний муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счётными органами муниципальных образований (ст. 265 Бюджетного кодекса РФ).

Внешний финансовый контроль, реализуемый МКСО, характеризуется следующими признаками:

Организационная обособленность - МКСО не входит в структуру органов местного самоуправления, осуществляющих бюджетные полномочия, что обеспечивает функциональное разделение: контроль осуществляется «вне» контролируемой системы.

Природоохранный (внешний) характер - контроль направлен не на текущий административный надзор, а на проверку законности и эффективности деятельности в ретроспективе.

Подотчётность представительному органу - МКСО формируется и подотчётен представительному органу муниципального образования, что реализует принцип «контроль над исполнением бюджета» в соответствии с бюджетным законодательством.

Конституционно-правовую основу самостоятельности МКСО образует и правовая позиция Конституционного Суда РФ о местном самоуправлении как обязательном элементе конституционного строя, гарантирующем самостоятельность решения населением вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 4 закона № 6-ФЗ МКСО образуется для осуществления внешнего муниципального финансового контроля и является внешним муниципальным органом финансового контроля, он не входит в структуру органов местного самоуправления.

Законодатель допускает два способа образования МКСО:

представительный орган муниципального образования вправе формировать МКСО,

представительный орган обязан формировать МКСО в случае, если такое решение принято на местном референдуме, а также в случаях, установленных уставами городов федерального значения.

До принятия решения об образовании МКСО его полномочия осуществляют контрольно-счётные органы соответствующего субъекта РФ. Это обеспечивает непрерывность внешнего контроля даже при отсутствии сформированного муниципального органа.

На практике сложились две организационные модели МКСО:

модель 1 - «палата контроля»: контрольно-счётная палата с должностью председателя (назначаемого представительным органом) и инспекторским составом,

модель 2 - «контрольно-счётная комиссия»: коллегиальный орган с председателем и членами комиссии, работающими на общественных началах (не на постоянной основе).

Выбор модели определяется уставом муниципального образования. Наибольшую эффективность демонстрирует первая модель, поскольку она предполагает наличие штатных инспекторов, владеющих методикой контрольных мероприятий. Контрольно-счётные комиссии с работой на общественных началах ограничены в возможностях проведения полноценных проверок.

Компетенция МКСО определена ст. 4, 9 закона № 6-ФЗ и включает:

Экспертно-аналитическая деятельность: экспертиза проекта муниципального бюджета, проектов программ социально-экономического развития, оценка эффективности использования муниципальных средств,

Контрольная деятельность: внешний муниципальный финансовый контроль, в том числе контроль за соблюдением условий, определённых правовыми актами о бюджете, полнотой и достоверностью отчётности, соблюдением условий межбюджетных трансфертов, законностью и результативностью использования средств, полученных муниципальными учреждениями,

Внешняя проверка годового отчёта об исполнении бюджета - формирование и представление заключения (заключения на годовой отчёт) в представительный орган,

Содействие исполнению бюджета: содействие в реализации мер, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов,

Экспертиза проектов правовых актов о местных налогах и сборах (совместно с финансовым органом).

Формами внешнего муниципального финансового контроля являются: предварительный, текущий и последующий контроль (ст. 265 БК РФ). Методы: проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций (последний не относится к компетенции МКСО).

Наиболее значимым и системным направлением деятельности МКСО является последующий контроль - внешний аудит исполнения бюджета за отчётный год, результаты которого находят отражение в заключении на годовой отчёт. Именно этот акт обеспечивает публичность бюджетного процесса и реализацию принципа прозрачности бюджетной системы.

Анализ практики позволяет выделить ряд системных проблем.

МКСО формируется представительным органом, который одновременно является объектом контроля по многим направлениям (расходы на содержание аппарата, деятельность депутатов). Несмотря на законодательную фиксацию независимости МКСО (ст. 4 закона № 6-ФЗ), фактическая зависимость от бюджетных решений представительного органа сохраняется, что может приводить к избирательности контрольной деятельности.

В малых муниципальных образованиях затруднён набор квалифицированных специалистов с экономическим и юридическим образованием. Контрольно-счётные комиссии из числа депутатов не располагают профессиональными навыками контрольной деятельности, что снижает качество проверок и отчётов.

Сходные полномочия по выявлению нарушений бюджетного законодательства имеют финансовые органы, Росфинмониторинг, органы прокуратуры, органы государственного финансового контроля субъекта РФ. Отсутствие чёткой координации порождает дублирование контрольных мероприятий и «конфликт компетенций».

МКСО не наделены властными полномочиями по привлечению к ответственности, материалы проверок передаются в правоохранительные органы. При этом действенный механизм контроля предполагает не только выявление нарушений, но и обеспечение восстановления нарушенного права, включая возврат бюджетных средств.

На основе анализа предлагаются следующие направления совершенствования правового регулирования.

Расширение компетенции по результатам проверок. Целесообразно закрепить право МКСО обращаться в суд с исками о возмещении ущерба, причинённого бюджетной системе муниципального образования, по аналогии с полномочиями контрольно-счётных органов субъектов РФ и Счётной палаты РФ.

Усиление финансовой автономии. Следует законодательно закрепить принцип приоритетности расходов на содержание МКСО при формировании бюджета, аналогично нормам о финансировании судебной системы и Уполномоченного по правам человека.

Кадровая поддержка. Необходимы механизмы методической и образовательной поддержки МКСО на уровне субъектов РФ, включая обязательное повышение квалификации инспекторов, разработку единых стандартов и методик контрольных мероприятий.

Цифровизация контрольной деятельности. Внедрение автоматизированных систем мониторинга исполнения бюджетов (аналог ГИИС «Электронный бюджет» на муниципальном уровне) повысит оперативность и качество предварительного и текущего контроля.

Унификация стандартов. Разработка типовых стандартов финансового контроля для МКСО на федеральном уровне (по аналогии с федеральными стандартами внешнего государственного аудита) обеспечит сопоставимость результатов и снизит риски произвольности контрольных действий.

Муниципальные контрольно-счётные органы представляют собой самостоятельный институт внешнего муниципального финансового контроля, выполняющий ключевую функцию в обеспечении законности и эффективности использования бюджетных средств муниципальных образований. Их деятельность реализует конституционный принцип открытости бюджетного процесса и публичности расходования публичных средств на локальном уровне.

Вместе с тем потенциал МКСО реализован не в полной мере. Ключевыми проблемами остаются недостаточная независимость от представительных органов, кадровый дефицит в малых муниципалитетах, слабые механизмы

реализации результатов контроля. Устранение указанных проблем требует комплексного изменения федерального законодательства в части расширения полномочий МКСО, закрепления финансовой автономии и унификации стандартов контроля.

Эффективная институционализация МКСО является условием не только финансовой дисциплины, но и более широкого процесса укрепления институтов местного самоуправления, что делает данную проблему значимой не только в финансово-правовом, но и в конституционно-правовом измерении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с посл. изм.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823
3. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822
5. Александров И.М. Бюджетная система Российской Федерации. М.: Дашков и Ко, 2020
6. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Норма, 2018
7. Горельцева Л.Ю. Финансовый контроль в системе публичной власти: теоретико-правовой аспект // Финансовое право. 2019. № 3
8. Комяг Д.Л. Бюджетное право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2022

9. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник. М.: Юрайт, 2023

10. Ногина О.А. Государственный финансовый контроль: проблемы правового регулирования // Правоведение. 2020. № 4

Pyrkova T.K.

public law lawyer

student of 2nd year

field of study 40.04.01 «Jurisprudence»,

specialization «Constitutional and Municipal Law»

Togliatti State University

(Togliatti, Russia)

MUNICIPAL CONTROL AND ACCOUNTING BODIES IN RUSSIA: FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS

Abstract: *the article examines municipal control and accounting bodies (MCABs) as part of Russia's financial control system. It analyzes their legal status, powers, forms and methods of operation, and role within the unified system of state and municipal financial control. Problems in the legal regulation of MCABs are identified, including issues of independence, staffing and cooperation with other oversight bodies. The article proposes ways to improve legislation on municipal financial control.*

Keywords: *municipal financial control, control and accounting body, local self-government, budget process, external budget audit, Federal Law N 6, Budget Code.*