

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права

---

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»  
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления  
(направленность (профиль))

---

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Муниципальные контрольно-счетные органы России: финансово-правовой аспект»

Обучающийся

Р.М. Гайнуллова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.ю.н. К.П.Федякин

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2023

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1 Теоретико-правовые основы муниципального финансового контроля в Российской Федерации.....	8
1.1 Понятие и правовая природа муниципального финансового контроля.....	8
1.2 Правовые основы классификации видов муниципального финансового контроля .....	12
1.3 Зарубежный опыт правового обеспечения финансового контроля на местном уровне.....	17
Глава 2 Нормативно-правовое регулирование деятельности муниципальных контрольно-счетных органов России .....	21
2.1 Правовые основы создания и организации деятельности муниципальных контрольно-счетных органов России.....	21
2.2 Правовые принципы деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований России .....	32
2.3 Правовое обеспечение планирования работы и виды деятельности, осуществляемые муниципальными контрольно-счетными органами....	38
Глава 3 Реализация финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования в финансовых правоотношениях .....	62
3.1 Финансовые правоотношения с участием контрольно-счетного органа муниципального образования: общая характеристика.....	62
3.2 Реализация полномочий контрольно-счетного органа муниципального образования в финансово-контрольном правоотношении.....	64
3.3 Реализация правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях.....	66
Заключение.....	69
Список используемой литературы и используемых источников .....	71

## Введение

В текущее время реализуется динамичное переустройство наработанной годами системы функционирования муниципальных контрольно-счетных органов России (далее – контрольный орган). С быстроменяющимися условиями возникают новые задачи и проблемы, требующие как оперативного, так и стратегического решения. Сложным тактическим и практическим вопросом, требующим решения, является отсутствие комплексного подхода к организации функционирования контрольных органов федерального, регионального и муниципального уровня. Распространенные способы к определению места муниципальных контрольных органов в системе финансового контроля нередко бывают взаимоисключающими, а нормативная база, регламентирующая их деятельность – не актуальна.

Кроме этого, потребность в эффективном контроле формирования, рационального распределения и использования бюджета муниципального образования повышает роль контрольных органов в системе финансового контроля. Увеличение вовлеченности муниципалитетов в процессы реализации национальных проектов на федеральном и региональном уровнях требует внимательного и глубокого изучения целевого использования соответствующих бюджетных средств, что в свою очередь обуславливает необходимость совершенствования деятельности контрольных органов.

Основной проблемой выступает незавершенность процесса формирования контрольно-счетных органов в большинстве муниципальных образований и не высокая эффективность действующего правового регулирования. Слияние систем актуализировало необходимость разработки единых теоретических и практических подходов по взаимодействию контрольных органов как федерального, так и регионального и муниципального уровней, в том числе при реализации национальных проектов.[7]. Федеральный закон от 01 июля 2021 года № 255-ФЗ «О

внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не решил в должной мере указанную проблему[26]. Необходимо отметить, что к важнейшему достижению, связанному с принятием Федерального закона № 255-ФЗ, относятся процессы совершенствования правового регулирования взаимодействия и сотрудничества как региональных законодательных органов с региональными контрольными органами, так и муниципальных законодательных органов с муниципальными контрольными палатами; основных полномочий контрольных органов, полномочий инспекторов указанных органов, а также порядка назначения, установления требований и ограничений, предъявляемых к руководящему составу контрольно-счетных органов.

Тем не менее, вышеуказанный правовой акт направлен только на «слаживание» работы, а не на стандартизацию и приведение к единообразию правового статуса контрольных органов. При этом недостаточно проработаны проблемы социального и материального обеспечения должностных лиц муниципальных контрольно-счетных органов. В этой связи наибольшее значение приобретает анализ эффективности действующей нормативной правовой базы, регулирующей деятельность контрольных органов, оценки ее фактического воздействия и изыскание способов преодоления проблем правоприменения.

Степень разработанности проблемы. Значительный вклад в исследование теоретических и практических вопросов функционирования контрольных органов внесли ученые, такие как: М.Г. Алексеева, О.В. Бурдонова, В.В. Будько, В.В. Верещагина, А.А. Дементьев, С.Ю. Дмитриев, Ю.Ю. Доменко, Л.П. Домрачева, В.А. Кваша, Ф.И. Киселев, И.А. Коростелкина, М.А. Косян, И.Б. Лагутин, Н.С. Латыпова, О.И. Лютова, С.М. Миронова, К.Ю. Моряков, В.А. Некрасова, М.Г. Полозков, Н.Н. Симко, Е.В.

Стукалова, Г.А. Титов, В.В. Уксусов, И.В. Упоров, Д.И. Хомутский, Д.В. Шепелева, М.А. Шичанин и другие.

Однако несмотря на достаточную регламентированность отдельных направлений деятельности контрольных органов, все еще остаются нерешенными проблемы правового регулирования, требующие оперативного решения.

Теоретической основой проведенного исследования явились труды ученых в области финансового права, муниципального права, теории государства и права и другие.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частные методы такие как: анализ, синтез, сравнительный подход, индукция, дедукция, системный и комплексный подходы, формально-юридический метод.

Эмпирической базой исследования явились нормы российского муниципального и финансового права, юридическая литература, материалы периодических изданий по теме исследования. Нормативная база исследования представлена комплексом российских нормативно-правовых актов, устанавливающих условия и требования к муниципальным контрольно-счетным органам.

Целью исследования является анализ эффективности действующей нормативной правовой базы, регулирующей деятельность контрольных органов, оценки ее фактического воздействия и изыскание способов преодоления проблем правоприменения.

Для достижения вышеуказанной цели необходимо решить задачи, направленные на:

- изучение понятия и правовой природы муниципального финансового контроля;
- рассмотрение правовых основ классификации видов муниципального финансового контроля;

- раскрытие зарубежного опыта по правовому обеспечению финансового контроля;
- характеристику правовых основ формирования и организации деятельности муниципальных контрольно-счетных органов России;
- исследование правовых принципов деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований России;
- анализ правового обеспечения планирования работы и видов деятельности, реализуемых контрольно-счетными органами на местном уровне;
- определение финансовых правоотношений, учитывающих участие контрольно-счетного органа муниципального образования;
- выявление способов реализации полномочий муниципальных контрольно-счетных органов в финансово-контрольном правоотношении;
- систематизацию способов реализации правосубъектности муниципальных контрольно-счетных органов в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие при осуществлении внешнего финансового контроля контрольными органами, а также связанные с ними теоретические и практические вопросы их правового регулирования.

Предметом исследования выступают правовые нормы в сфере осуществления финансового контроля муниципальными контрольно-счетными органами России.

Апробация работы.

По теме исследования опубликована одна научная статья.

Объем и структура работы.

Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы.

В первой главе раскрываются теоретико-правовые основы муниципального финансового контроля в Российской Федерации. Так, здесь

рассматриваются правовая природа и основы классификации видов муниципального финансового контроля, а также зарубежный опыт правового обеспечения финансового контроля на местном уровне.

Во второй главе проводится оценка нормативно-правового регулирования деятельности муниципальных контрольно-счетных органов России: анализ правовых основ создания, организации деятельности, принципов деятельности, а также обеспечения планирования работы контрольно-счетных органов России.

В третьей главе изложены способы реализации финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа в финансовых правоотношениях. Представлена общая характеристика финансовых правоотношений с участием контрольно-счетного органа муниципального образования, способов реализации полномочий в финансово-контрольном правоотношении и правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях.

# Глава 1 Теоретико-правовые основы муниципального финансового контроля в Российской Федерации

## 1.1 Понятие и правовая природа муниципального финансового контроля

Исследование содержания, юридической сущности контроля за муниципальными финансами обусловлено тем, что он (муниципальный финансовый контроль) реализуется на всех стадиях финансовой деятельности, в частности на этапах формирования, распределения и потребления денежных средств.

В современной научной литературе понятие «контроль» раскрывается в качестве одной из стадий управленческого цикла. При этом выделяют различные понятия «государственный контроль», «муниципальный контроль», «бюджетный контроль».

С.И. Коренкова, Е.А. Пастушенко считают, что «наиболее соответствующее и действующему законодательству, и экономической природе муниципального финансового контроля определение объекта такого контроля можно представить в следующем виде: это хозяйствующие субъекты (от главных администраторов бюджетных средств до конечных получателей средств, изначально выделенных из бюджета муниципального образования) вместе со всем спектром происходящих процессов, связанных с тематикой (вопросами) проверки, за определенный период времени» [8, с. 86].

М.Н. Тонян, Н.В. Лоскутов справедливо отмечают наличие большого количества определений понятия «бюджетный контроль», однако «бюджетному контролю» и «финансовому контролю» присущи общие черты. К таким чертам можно отнести то, что бюджетный контроль:

- это одна из составляющих финконтроля;
- реализуется в особой области – бюджетных правоотношениях;



– проводится уполномоченными государственными или муниципальными органами;

– осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса[24, с. 49].

Указанные исследователи полагают, что главными звеньями в структуре бюджетного контроля являются: субъекты – уполномоченные лица, подлежащие контролю; объекты – проверяемые организации; предметы и виды контроля; формы – предварительный, текущий, последующий; методы – документальные или камеральные, обследования или ревизии и механизмы контроля [24, с. 50].



Рисунок 1 – Схематичное изображение системы бюджетного контроля

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ) под государственным (муниципальным) финансовым контролем понимается деятельность, осуществляемая в области бюджетных отношений, направленная на соблюдение норм бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в Российской Федерации» [4].

Бюджетный контроль можно отнести к одному из главных полномочий государства.

М.Н. Тонян, Н.В. Лоскутов считают, что «по своей сути бюджетный контроль – это контроль, который осуществляется уполномоченными

государственными (муниципальными) органами посредством законодательно установленных форм и методов, с целью обеспечения финансовой дисциплины в бюджетных правоотношениях, эффективного использования финансово-бюджетных ресурсов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» [24, с. 48].

В.В. Уксусов говоря о муниципальном финансовом контроле отмечает, что «что он является не только одной из завершающих стадий управления муниципальными финансами и материальными ресурсами, но также выступает необходимым условием эффективности управления ими» [25, с. 81].

Е.В. Терехова указывает на то, что «муниципальный финансовый контроль имеет те же направления, что и финансовый контроль в целом. Так, муниципальный финансовый контроль, осуществляемый органами местного самоуправления, осуществляется при утверждении местного бюджета, его исполнении и утверждении отчета о его исполнении; при установлении местных налогов и сборов на основе принципов, определенных законодательством Российской Федерации» [21, с. 40].

Автор отмечает, что «главы местной администрации, являющиеся высшими должностными лицами местного самоуправления, осуществляют местный финансовый контроль при исполнении местного бюджета, управлении объектами муниципальной собственности, реализации государственных программ приватизации муниципальных предприятий, объектов социально-культурного и бытового назначения, торговых и иных объектов, являющихся муниципальной собственностью, и при решении иных вопросов местного значения» [21, с. 40].

И.Ф. Жуковская, М.М. Мархайчук считают, что «государственный финансовый контроль следует рассматривать как систему, состоящую из отдельных подсистем и элементов: бюджетного и налогового контроля, контроля в сфере денежного обращения и банковской деятельности, валютный контроль, контроль в сфере государственных децентрализованных

финансов» [6, с.730].

И.Ф. Жуковская, М.М. Мархайчук совершенно справедливо отмечают, что «применение системного подхода в определении государственного и муниципального контроля позволит разработать и применить в этой системе единые стандарты для осуществления государственного и муниципального финансового контроля, который пока регулируется отдельными нормативно-правовыми актами, имеющими свои цели и задачи, формы и методы, основания и порядок проведения контрольных мероприятий, порядок оформления результатов и др.» [6, с.730].

Б.А. Амаханова, М.А. Фейзуллаев отмечают, что «муниципальный финансовый контроль играет важнейшую роль в части управления бюджетными средствами местного бюджета. Муниципальный финансовый контроль способствует правильному процессу управления территориальными образованиями, целесообразному и рациональному распределению бюджетных средств муниципальных образований» [3, с. 184].

Также в своем исследовании Б.А. Амаханова, М.А. Фейзуллаев подмечают, что «государственный (муниципальный) финансовый контроль выполняет одну из важнейших функций - обеспечение рационального, эффективного и добросовестного использования материально-финансовых ресурсов государственных и муниципальных образований, а также контроль за полным и своевременным выявлением отклонений и принятие необходимых мер по устранению этих отклонений. И создание единой нормативной базы, регулирующей деятельность контрольно-надзорных органов, может значительно повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности» [3, с. 184].

По мнению М.В. Демидова «необходимость муниципального финансового контроля вытекает из конституционного положения о том, что местное самоуправление в Российской Федерации в пределах своей компетенции функционирует самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов. Поэтому

контрольная деятельность в сфере финансов в системе местного самоуправления не может быть подменена государственным финансовым контролем» [5, с. 17].

С.П. Сазонов, А.М. Сташ, М.И. Сидоров, А.Ю. Серебрякова, рассматривая виды государственного и муниципального финансового контроля выделяют их два основных направления – налогово-административный и бюджетный контроль [18, с. 48].

Так, по мнению авторов, «налогово-административный контроль формирования доходов – это надзор за соблюдением всех норм формирования доходной базы бюджетной системы при уплате платежей в бюджет. Бюджетный контроль – это контроль соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации, межбюджетного регулирования финансовых отношений при поступлении средств в региональные и муниципальные бюджеты» [18, с. 48].

## **1.2 Правовые основы классификации видов муниципального финансового контроля**

Проверки, осуществляемые муниципальными контрольными палатами, могут классифицироваться по различным признакам. Так, А.Н. Пыркова выделяет следующие классификационные признаки и соответствующие им виды контроля:

- по времени проведения контроля: предварительный, текущий и последующий контроль;
- по направлениям воздействия: внешний и внутренний контроль;
- по целеориентированности контроля: стратегический, тактический и оперативный контроль;
- по механизмам регулирования: общий контроль и самоконтроль;
- по виду деятельности: управленческий, финансовый, технологический и производственный контроль;

- по субъектам хозяйствования: государственный, негосударственный, общественный контроль;
- контроль за государственным и муниципальным заказом [17].

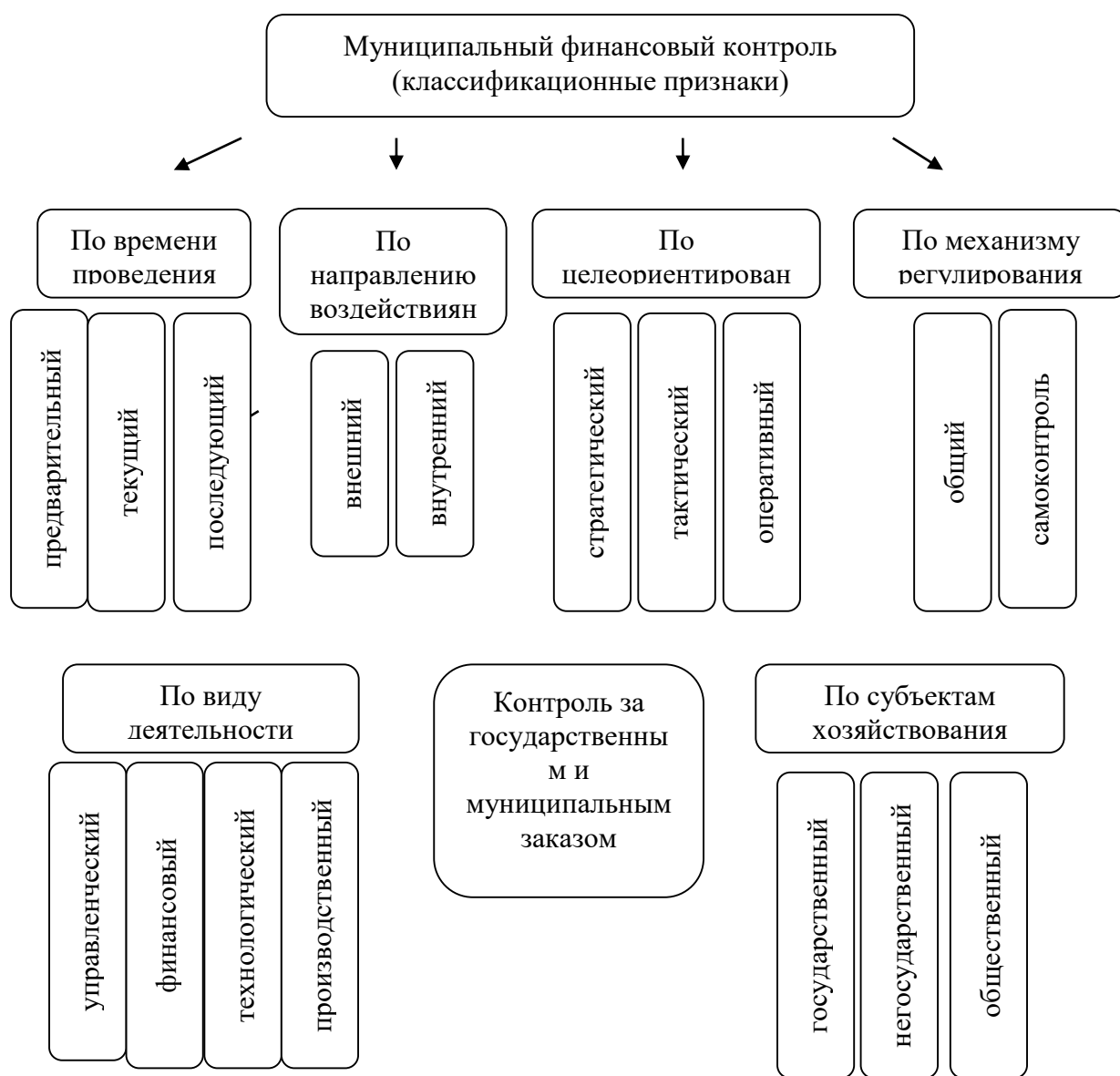


Рисунок 2 – Схематическое изображение классификационных признаков и соответствующие им виды контроля

Е.П. Томилина, М.А. Сапунова отмечают, что различие в осуществляемых видах муниципального контроля обусловлено исполняемыми функциями организаций, реализующих финансовый контроль, так они могут подразделяться на:

- проверки за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным

требованиям формирования и предоставления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств;

- проведение проверки в иных сферах, установленных Федеральным законом №41-ФЗ «О счетной палате РФ» [23].

В.И. Майоров отмечает, что реализация муниципального контроля основывается на специфике разных муниципальных образований. При этом автор выделяет четыре основных подхода к формированию видов муниципального контроля:

- «в первом случае в перечень включен минимум видов контроля в тех сферах, которые органы местного самоуправления считают наиболее важными; среди них, как правило, присутствует муниципальный земельный контроль;

- противоположным является подход, при котором в перечень вносится большое количество видов контроля, обозначенных лишь формально и по факту не осуществляемых в муниципальном образовании (например, контроль за предоставлением обязательного экземпляра документов). Выявить такие виды контроля можно с помощью изучения ежегодной отчетности по осуществлению муниципального контроля, которую органы местного самоуправления обязаны размещать на своих официальных сайтах в сети Интернет: либо такая отчетность отсутствует, либо в ней указывается, что в отчетный период мероприятий по осуществлению муниципального контроля не проводилось;

- согласно третьему подходу в перечне, также содержится большое количество видов муниципального контроля, при этом они действительно реализуются в муниципальном образовании. Проблема здесь заключается в том, что органы местного самоуправления, пользуясь широтой своих полномочий и отсутствием должной правовой регламентации осуществления муниципального контроля, закрепляют собственные специфические виды данного контроля;

- и наконец, последний, наиболее оптимальный подход к составлению

перечней состоит в том, что в них включаются необходимые и действительно осуществляемые в муниципальных образованиях виды контроля. Такой подход в основном характерен для крупных муниципальных образований (городских округов)» [12, с. 424].

Таким образом, в юридической литературе в настоящее время муниципальный финансовый контроль рассматривается с разных позиций, при выделении его видов отдельные авторы исходят из перечня полномочий органов его выполняющих; также была выделена необходимость учета специфики развития муниципального образования для выделения подходов к его классификации.

При проведении финансового контроля проверяется соблюдение законодательно закрепленного порядка осуществления экономической деятельности в процессе финансовой деятельности организации, экономическая обоснованность (эффективность) и соответствие их задачам государства и (или) муниципальных образований.

Деятельность уполномоченных органов, нормативно закрепленная и регламентированная, по проверке соответствия деятельности той или иной организации в области управления денежными средствами установленным требованиям, правильности планирования и использования финансовых средств, обоснованности поступления и расходования финансов называется бюджетно-финансовым контролем. При этом исходя из практики изучения действующих правовых норм, можно предположить что органы местного самоуправления в рамках своих полномочий могут осуществлять только муниципальный финансовый контроль.

Иной финансовый контроль осуществляется только уполномоченными государственными органами.

Следовательно, термином бюджетный контроль, осуществляемый специально уполномоченными муниципальными органами можно назвать целостность определенных действий и процедур по проверке бюджетных и иных, связанных с ними вопросов, возникающих в процессе хозяйственной

деятельности учреждений, организаций предприятий, финансирование которых осуществляется за счет бюджетных средств. При осуществлении муниципального контроля изучаются вопросы имеющего потенциала вышеуказанных организаций к экономии бюджетных средств, эффективному их расходованию и соблюдению требований к ведению необходимой документации[9].

Муниципальный финансовый контроль бывает внешним и внутренним. Внешний муниципальный контроль осуществляют парламентские органы муниципальных образований и(или) контрольно-счетные палаты муниципалитетов(далее – контрольные палаты, контрольная палата). Внутренний финансовый контроль осуществляет финансовый орган муниципального образования, либо контрольно-ревизионные органы (комитеты, департаменты, отделы) местной администрации. При осуществлении внешнего муниципального контроля осуществляется анализ законодательных и нормативно-правовых актов, изучается исполнение муниципального бюджета и его утверждение, подготавливаются заключения по вопросам применения бюджетного законодательства и результатам выполнения программных мероприятий в области социально-экономического развития территории. При внутреннем финансовом контроле проводится изучение исполнения проверяемой организацией принятых отраслевых моделей (стандартов), утвержденных порядков ведения финансовой документации, выполнение необходимых действий, направленных на снижение издержек соответствующего бюджета и положительной результативности бюджетных вложений, анализ финансовых, экономических, социальных показателей деятельности организации.

Кроме того, указанный вид контроля делится на:

- предварительный финконтроль проводится до начала финансово-хозяйственных операций, он носит профилактический характер и направлен на предупреждение финансовых нарушений;



- текущий финконтроль проводится в процессе планомерной работы проверяемого объекта;

- последующий финконтроль осуществляется по итогам совершения определенных финансово-хозяйственных операций с целью определения законности и обоснованности совершенных финансовых операций, а в случае установления нарушений – изыскания способов устранения выявленных нарушений.

По решению одной из сторон контрольного правоотношения и требований законодательства возможны обязательный и инициативный финансовый контроль:

- обязательный проводится в силу установленных требований действующего законодательства и по решению контрольного органа;

- инициативный проводится по решению самой организации в форме внутреннего аудита.

### **1.3 Зарубежный опыт правового обеспечения финансового контроля на местном уровне**

В Европейской хартии местного самоуправления (которую Россия ратифицировала Федеральным законом РФ от 11 апреля 1998 № 55-ФЗ и она стала обязательной для нас с 01.09.1998, а с 16.03.2022 действие ее в отношении Российской Федерации прекращено) определены основы местного самоуправления. Контроль административного характера за надлежащим исполнением органами местного самоуправления вопросов, отнесенных к их полномочиям, целесообразен только при объективной необходимости его осуществления в целях анализа эффективности выполнения указанными органами их полномочий.

В иностранных государствах муниципальный финансовый контроль на уровне муниципалитетов, по аналогии с Россией, проводят уполномоченные органы.

Из анализа государственного устройства стран северной Европы –

Норвегия, Швеция, Дания (в отдельных случаях Финляндия и Исландия), следует, что в указанных странах предусмотрено право на создание специальных общественных организаций, уполномоченных проверять деятельность местных органов управления, которые не подчиняются органам государственной власти.

Согласно действующему законодательству Испании в каждой из ее административно-территориальных единиц (в Испании три уровня территориальной организации: автономные сообщества, провинции и муниципалитеты) – муниципалитетах - создаются «специальные счетные комиссии» (далее – спецкомиссии).

Основы функционирования указанных спецкомиссий закреплены в соответствующем законе Испании. В состав спецкомиссий входят представители различных политических партий, входящих в состав совета местного самоуправления соответствующего муниципалитета. Согласно указанному закону спецкомиссии по итогам своей деятельности до 1 июня года, следующего за отчетным должны представлять отчет о своей деятельности.

В Америке отдельными контрольными функциями и компетенциями за муниципальными исполнительными органами наделены местные общественные совещательные объединения[36]. Однако их контрольные полномочия настолько малы, что их участие вряд ли существенно может повлиять на окончательное решение, их функции можно отнести к условно «декоративным», имеющим цель показать участие общественных органов в принятии тех или иных решений.

Необходимо отметить работы ученых, в которых исследуются основы муниципального права во взаимосвязи с финансовым правом и его институтами в отношении зарубежных государств: С.А. Авакьяна, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Е.Ю. Грачевой, Т.С. Емельяновой, Ю.А. Крохиной, О.Е. Кутафина, О.С. Морозовой, Н.Д. Погосяна, В.В. Пылина, Н.С. Тимофеева, В.И. Фадеева, Н.И. Химичевой, Е.С. Шугрина и других ученых.

Вместе с тем, в имеющихся работах, в которых изучаются принципы осуществления территориального бюджетного контроля в иностранных государствах, не отражают актуальные научные изыскания по данному вопросу.

Так, И.Б. Лагутин в своей работе «Региональный финансовый контроль в зарубежных странах: особенности организации и правового регулирования» указывает, что учреждение исполнительных органов на низших (базовых) уровнях территориальной организации того или иного государства (страны) направлено на совершенствование системы государственного управления и, в том числе совершенствование системы финансового надзора.

За рубежом муниципальные финансово-контрольные органы могут функционировать в следующих формах:

- муниципальные контрольные организации находятся в административно-функциональном подчинении государственных контрольных органов и входят в единую структуру; руководствуются едиными принципами и стандартами при осуществлении контрольных функций и проводят его согласно общему утвержденному плану – т.е. централизованная форма;

- в форме самостоятельных контрольных структур, которые осуществляют свои полномочия, не подчиняясь контрольным органам государства, проводя финансовый аудит использования государственных бюджетных средств в отдельном муниципальном образовании

В зарубежных странах финансово-контрольные органы именуется по-разному: во Франции - региональные счетные палаты, в Германии - земельные счетные палаты, в Великобритании - местные контрольно-ревизионные органы, в Китае - провинциальные органы контроля и др.

В Германии нормативно закреплено функционирование двухуровневой системы финансового контроля. Однако указанная двухуровневая система не предусматривает подчинения земельных счетных палат Федеральной счетной палате Германии. Напротив, они тесно

взаимодействуют, при этом оставаясь независимыми друг от друга структурами, с самостоятельным объемом полномочий.

Специальные уполномоченные органы, осуществляющие территориальный бюджетный надзор созданы также и в Швейцарии и Канаде. В Австрии, состоящей из нескольких государственных образований, очень нестандартный принцип функционирования Счетной палаты. Там счетная палата входит в состав федерального правительства, но при этом если встает вопрос о проведении проверки использования бюджетных средств соответствующей земли, то Счетная палата является органом соответствующего парламента земли.

Рассматривая систему функционирования финансово-контрольных органов Франции, необходимо отметить продолжающуюся до настоящего времени работу по ее преобразованию[33]. В соответствии с законом о правах и свободах коммун, департаментов и регионов с конца 19 века происходит процедура передачи (делегирования) полномочий по осуществлению финансового контроля с федерального уровня на нижние уровни управления, структурам, органам и должностным лицам, которые не входят в систему федеральных органов[35]. Региональные финансовые суды, осуществляющие надзорные функции во Франции, используют в своей деятельности правила и нормы, которыми руководствуется государственная Счетная палата, имеют внутреннее деление на определенные структурные единицы, которые в свою очередь возглавляют лица, исполняющие обязанности судьи, при этом указанные граждане входят в состав главной Счетной палаты, и двух помощников[32].

Обобщая представленную в настоящем разделе информацию, можно предположить, что в различных зарубежных государствах существует свой собственный опыт организации работы региональных счетных органов, но при этом, деятельность указанных органов направлена на достижение единой цели контрольно-счетных органов – это законное и обоснованное распоряжение бюджетом.

## **Глава 2 Нормативно-правовое регулирование деятельности муниципальных контрольно-счетных органов России**

### **2.1 Правовые основы создания и организации деятельности муниципальных контрольно-счетных органов России**

Разбирая основу муниципальных контрольных плат нельзя не затронуть периоды глобальной политической и экономической перестройки, а также преобразований, совершаемых законодательными и исполнительными органами власти в России в 1990-х гг. Действующий до этого периода планово-директивный экономический механизм сменился на рыночный, который основывался на государственной, муниципальной и частной собственности. Стали зарождаться новые сферы бизнеса, фондовый рынок, рынок капиталов и т.п. В таких условиях возникала существенная проблема финансового контроля за движением капитала и расходованием средств, в первую очередь бюджетных [31, с. 151].

В связи с этим к важному условию благополучного развития государства относится наличие эффективной структуры, деятельность которой направлена на обеспечение контроля за реализацией бюджетных средств начиная с федерального и заканчивая муниципальными уровнями и расходованием имущества, находящегося в федеральной, региональной либо муниципальной собственности.

Государство с помощью контроля реализует надзор за соблюдением нормативных актов участниками бюджетного процесса.

Значит бюджетный контроль, осуществляемый уполномоченными органами безусловно важен.

В России государственный финансовый контроль начал осуществляться с конца 16 века. С указанного времени структура системы государственного финансового контроля многократно менялась. Постоянно осуществлялся поиск наиболее эффективных форм финансового контроля. Изменение государственного устройства повлекло необходимость изменения и государственной системы финансового контроля.

В начале 1995 года в России была создана Счетная палата Российской Федерации с необходимым объемом полномочий для обеспечения полномасштабного контроля в бюджетной сфере РФ. Счетной палате РФ, в том числе вменялось в обязанность актуализировать действующее законодательство РФ в бюджетной сфере. Кроме того, ее деятельность была направлена на разработку единой системы государственного финансового аудита.

В связи с изменением в 2013 году законодательства РФ, регулирующего деятельность в указанной сфере, были изменены полномочия Счетной палаты. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 41)[27], установил отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой Российской Федерации внешнего государственного аудита (контроля) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты Российской Федерации, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации, а также задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 41-ФЗ «счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном Федеральным законом № 41-ФЗ, и подотчетным Федеральному Собранию» [27].

Задачи Счетной палаты связаны с:

- «организацией и осуществлением контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств;
- определением эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами;

- анализом выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами;
- оценкой эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета;
- определением достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- контролем за соблюдением требований законодательства Российской Федерации при движении средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации, а также за своевременностью движения этих средств;
- обеспечением в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции» [27].

В две тысячи одиннадцатом году Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», была нормативно регламентирована деятельность региональных и муниципальных контрольных палат. Указанным законом были определены задачи, полномочия, основы функционирования указанных органов.

Кроме вышеуказанного закона регламентация создания и функционирования региональных и муниципальных контрольных палат была и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее – Закон о местном самоуправлении)[29]. В статье 37 Закона о местном самоуправлении определены нормы, регулирующие вопросы функционирования контрольных палат.

При этом, для целей развития поправок 2020 г. к Конституции РФ в связи включением органов государственной власти и органов местного

самоуправления в единую систему публичной власти в РФ был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 01.07.2021 г. № 255-ФЗ и отдельные законодательные акты Российской Федерации (далее – Федеральный закон о внесении изменений в полномочия КСП)[26].

Федеральным законом о внесении изменений в полномочия КСП установлено, что с 01.01.2022 года контрольно-счетные органы муниципальных образований, наделенных статусом муниципального района, муниципального округа, городского округа или городского округа с внутригородским делением, обладают правами юридического лица. Контрольно-счетный орган муниципального образования, наделенного иным статусом, могут обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования» [26].

Кроме того, Федеральным законом о внесении изменений в полномочия КСП были внесены и иные коррективы в полномочия муниципальных контрольно-счетных органов, к одному из таких полномочий необходимо отнести право контрольных органов участвовать в своей системе поощрений, разрабатывать и принимать нормативные акты, регламентирующие указанную процедуру.

В Федеральном законе о внесении изменений в полномочия КСП установлено, что «законом субъекта Российской Федерации или муниципальным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы организации и деятельности контрольно-счетного органа, могут быть установлены должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, содержащиеся соответственно в реестре должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и реестре должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, которые относятся к инспекторам



контрольно-счетных органов» [26].

Наряду с этим, вышеуказанным законом скорректированы и актуализированы полномочия контрольных палат[26]:

- «организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета;
- экспертиза проектов местного бюджета, проверка и анализ обоснованности его показателей;
- внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета;
- проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";
- оценка эффективности формирования муниципальной собственности, управления и распоряжения такой собственностью и контроль за соблюдением установленного порядка формирования такой собственности, управления и распоряжения такой собственностью;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- экспертиза проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, экспертиза проектов муниципальных правовых актов, приводящих к изменению доходов местного бюджета, а также муниципальных программ;
- анализ и мониторинг бюджетного процесса в муниципальном образовании, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию

бюджетного законодательства Российской Федерации;

- проведение оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения местного бюджета в текущем финансовом году;
- осуществление контроля за состоянием муниципального внутреннего и внешнего долга;
- оценка реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития муниципального образования;
- участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;
- иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования» [26].

В итоге, самый важный закон, регулирующий основу функционирования региональных и муниципальных контрольных палат претерпел существенные изменения. В новой редакции Федерального закона № 6 закреплены существенные изменения организационной и функциональной независимости контрольных палат, закреплен порядок определения штатной численности контрольной палаты с учетом объема исполняемых полномочий, закреплено право муниципальных контрольных палат обращаться в региональные контрольные палаты по согласованию кандидатур на должность председателя, аналогичное право закреплено и в отношении региональных контрольных палат. Однако, указанные изменения направлены только на «слаживание» работы, а не на выработку единого правового статуса региональных и муниципальных контрольных палат. При этом недостаточно проработаны проблемы социального и материального обеспечения должностных лиц муниципальных контрольно-счетных органов. В этой связи наибольшее значение приобретает совершенствование действующего законодательства в области регулирования деятельности контрольных палат.

Как уже было ранее отмечено, правовой основой деятельности контрольных палат является Федеральный закон № 6-ФЗ[30]. Второй статьей Федерального закона № 6-ФЗ закреплено, что правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на Конституции РФ и осуществляется Федеральным законом № 131, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 6, 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. В нашей области деятельность контрольно-счетных органов регулируется Законом Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области».

Муниципальный законодательный орган принимает решение о создании, формировании и закреплении в своем решении в каком статусе будет функционировать муниципальная контрольная палата.

Контрольные палаты являются легитимными участниками бюджетного процесса, с полномочиями, установленными муниципальными правовыми актами уполномоченных органов.

В качестве примера таких актов можно привести решение Думы городского округа Тольятти от 22.12.2021 № 1138 (ред. от 23.03.2022) «О Положении о контрольно-счетной палате городского округа Тольятти Самарской области», решение Думы городского округа Жигулевск Самарской области от 27.10.2021 № 139 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск Самарской области», решение Думы городского округа Самара от 30.08.2011 № 127

(ред. от 30.09.2021) «О Контрольно-счетной палате городского округа Самара».

Средствами, составляющими нормативное регулирование деятельности контрольных палат, являются как нормы финансового права, закрепленные в документах федерального, регионального и муниципального уровня, так и правовые акты регламентирующие деятельность представительных и исполнительных органов муниципальных образований [10].

Частью первой статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями [29]. Вместе с тем во второй части этой статьи закреплена обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), а решение о необходимости создания в структуре органов местного самоуправления контрольного органа муниципального образования принимается исходя из собственных возможностей и желания. Но такое утверждение идет в разрез с нормами, закрепленными пунктом 1 ст. 152 БК РФ, согласно которому «орган муниципального финансового контроля указывается как участник бюджетного процесса, а ст. 153 БК РФ закрепляет обязанность представительного органа осуществлять последующий контроль за исполнением бюджета». Только реализовать вышеприведенную норму при отсутствии контрольной палаты не представится возможным.

Также большое практическое значение имеет вопрос наделения контрольных палат полномочиями юридического лица. В ст. 38

Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольную палату[29].

Вместе с тем, создание муниципальных контрольных палат должно быть экономически оправдано. В муниципалитетах, с небольшой численностью населения, либо с низкой бюджетной обеспеченностью создание самостоятельных контрольных палат вряд ли будет целесообразным. Кроме того возникнет вопрос обеспечения указанных органов квалифицированными специалистами. В указанной ситуации, вероятно наиболее оптимальным решением будет воспользоваться правом местных парламентов заключать соглашения с «вышестоящими» контрольными палатами о передаче им соответствующих полномочий. Хотя такая передача полномочий повлечет существенное, в том числе количественное увеличение объема исполняемых полномочий. Но после актуализации Федерального закона № 6 контрольные палаты могут воспользоваться предоставленным им правом о самостоятельном определении штатной численности контрольного органа.

По состоянию на 1 января 2021 года в Российской Федерации насчитывалось 20184 муниципальных образования, в том числе 1593 муниципальных района, 1327 городских и 16235 сельских поселений, 113 муниципальных и 627 городских округов.

Из них примерно в 5400 муниципальных образований существуют контрольные палаты; в остальных муниципальных образованиях их полномочия переданы контрольным палатам другого уровня либо контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации в соответствии с частями 11 и 12 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ.

В нашей области структура органов осуществляющих внешний финансовый контроль представлена следующим образом.

В состав Самарской области входят 342 муниципальных образования, из них: 27 муниципальных районов, 10 городских округов, 9

внутригородских районов городского округа Самара, 12 городских поселений и 284 сельских поселений.

В нашей области внешний муниципальный финансовый контроль осуществляют 38 контрольных палат, из них по состоянию на 11.06.2021 - 12 контрольных палат являлись казенными учреждениями, 20 не являются учреждениями и 6 являлись комиссиями и необособленными подразделениями законодательных органов соответствующих муниципалитетов. Так, например:

- контрольно-счетная палата г.о. Самара; контрольно-счетная палата г.о. Новокуйбышевск; контрольно-счетная палата г.о. Жигулевск; контрольно-счетная палата г.о. Похвистнево; МУ контрольно-счетная палата м.р. Большеглушицкий; контрольно-счетная комиссия м.р. Большечерниговский; контрольно-счетная палата м.р. Красноярский; контрольно-счетная палата м.р. Похвистневский; контрольно- ревизионное управление м.р. Сергиевский; контрольно-счетная палата м.р. Ставропольский; контрольно-счетная палата м.р. Сызранский; контрольно-счетный орган г.п. Смышляевка – муниципальные казенные учреждения;

- контрольно-счетная палата г.о. Кинель; контрольно-счетная палата г.о. Октябрьск; контрольно-счетная палата г.о. Сызран; контрольно-счетная палата г.о. Тольятти; контрольно-счетная палата г.о. Чапаевск; контрольно-счетная палата м.р. Алексеевский; контрольно-счетная палата м.р. Борский; контрольно-счетная палата м.р. Искалинский; контрольно-счетная палата м.р. Камышлинский; контрольно-счетная палата м.р. Кинельский; контрольно-счетная палата м.р. Кинель-Черкасский; контрольно-счетная палата м.р. Кошкинский; контрольно-счетная палата м.р. Нефтегорский; контрольно-счетная палата м.р. Приволжский; контрольно-счетная палата м.р. Челно-Вершинский; контрольно-счетная палата м.р. Шенталинский; контрольно-ревизионное управление Собрании представителей м.р. Волжский; контрольно-счетная палата м.р. Пестравский (орган не сформирован) – не являлись казенными учреждениями;

- контрольно-ревизионный комитет Думы г.о. Отрадный; контрольно-ревизионная комиссия Собрания представителей м.р. Безенчукский; контрольно-ревизионный отдел Собрания представителей м.о. Хворостянский; контрольно-счетная комиссия м.р. Клявлинский; ревизионная комиссия Собрания представителей м.р. Красноармейский; комиссия по проведению экспертизы проекта бюджета м.р. Богатовский на очередной финансовый год и плановый период, Комиссия по внешней проверке годового отчета об исполнении бюджета м.р. Богатовский – функционировали в составе представительного органа.



Рисунок 3 – Схематичное изображение системы органов внешнего муниципального финансового контроля Самарской области

В справке Счетной палаты Самарской области по итогам мониторинга деятельности контрольно-счетных органов Самарской области за 2019-2020 годы (далее - справка) указано, что «в 2019 – 2020 годах контрольными палатами Самарской области в целом обеспечивалась реализация задач и полномочий, возложенных на них БК РФ, Федеральным законом № 6-ФЗ, иными нормативными правовыми актами, однако полноту реализации полномочий смогли обеспечить лишь 19 контрольных палат. На уровне поселений остались не охвачены внешним муниципальным финансовым

контролем 70 поселений, которые не передали полномочия на уровень муниципальных районов (осуществляют самостоятельно, без образования контрольных палат)». Как следует из справки, основной причиной сложившейся ситуации является недостаточная штатная численность и квалификация сотрудников контрольных палат. И указанная проблема характерна для многих контрольных палат – особенно для городских и сельских поселений.

Кроме того, муниципальные контрольные палаты, функционирующие на территории Самарской области, сталкиваются и с общими проблемами, характерными для всех органов финансового контроля, в том числе с отсутствием единых критериев и единой системы контрольной деятельности. Таким образом, безусловно важным фактором для четкого функционирования муниципальных палат является внятное, логичное, взаимосвязанное упорядочивание нормативной базы, регулирующей деятельность в сфере муниципального финансового контроля.

## **2.2 Правовые принципы деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований России**

Установление принципов функционирования контрольно-счетных органов регионального и муниципального уровня основывается на Федеральном законе № 6-ФЗ [30].

Общие положения статуса региональных и муниципальных контрольно-счетных органов определены в ст. 3 Закона № 6-ФЗ. Так, в части первой указанной статьи установлено, что контрольные палаты являются постоянно действующими органами финансового контроля: региональные – государственного, муниципальные – муниципального; региональные контрольные палаты образуются законодательными органами государственной власти соответствующего субъекта, муниципальные – представительными органами муниципалитетов; здесь также определена их подотчетность. Кроме того, в четвертой части статьи 3 закреплена норма об



организационной и функциональной независимости контрольных органов, и установлен запрет на приостановление их деятельности.

Принципы деятельности контрольных палат закреплены в ст. 4 Федерального закона № 6-ФЗ. Термин «принцип» в переводе с латинского означает «основу» чего-либо. Указанные в ст. 4 Федерального закона № 6-ФЗ принципы деятельности контрольно-счетных органов взаимосвязаны с конституционными принципами и нормами международного права. Принципы деятельности контрольно-счетных органов, закрепленные в Федеральном законе № 6-ФЗ, сформулированы на основе базовых принципов, предусмотренных Лимской декларацией руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) (далее — Лимская декларация)[34], а также Декларацией принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, принятой IV Конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 05.12.2002 (далее — Декларация принципов деятельности КСО РФ).

В связи с актуализацией и совершенствованием Федерального закона № 6 принципы деятельности контрольных палат были подкорректированы. Нововведением стало закрепление в качестве одного из правил работы контрольной палаты принципа открытости. По состоянию на текущий момент работа контрольных палат базируется не только на основополагающих нормах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности, но еще и на принципе открытости. Исследуем их:

а) принцип законности. Принцип законности предполагает:

1) законодательное обеспечение деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля, необходимое для качественной реализации возложенных на них задач, основой которого является Федеральный закон «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации».

Федерации» и закрепление их в Уставе (основном законе) субъекта либо муниципального образования,

2) соблюдение специалистами контрольных плат установленных норм и требований закона при исполнении должностных обязанностей;

б) принцип объективности. Принцип объективности предполагает:

1) абсолютное соблюдение работниками контрольных органов антикоррупционных принципов служебного поведения и четкое выполнение порядка осуществления контрольного мероприятия,

2) самоанализ личного поведения и объективная оценка личных действий,

3) запрет на необъективность в отношении объекта контроля (личные обиды, желание самоутвердиться, и т.д.) при осуществлении проверки,

4) справедливость решений при подготовке итоговых материалов, подтверждение решений и выводов официальными документами;

в) принцип эффективности. Принцип эффективности предполагает:

1) гарантию финансовой стабильности и экономного использования средств,

2) принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) (ст. 34 БК РФ);

г) принцип независимости. Принцип независимости предполагает:

1) независимость от органов, осуществляющих управление финансовыми и материальными ресурсами, а также от проверяемых организаций,

2) наделение контрольно-счетных органов статусом юридического лица,

3) избрание высших должностных лиц контрольно-счетных органов на срок, превышающий срок действия полномочий выборных лиц законодательной (представительной) власти,

4) право самостоятельно определять предмет, объект, сроки и методы контроля и отклонять необоснованные запросы на проведение контроля со стороны других органов,

5) свободный доступ к информации, необходимой для решения задач, стоящих перед контрольно-счетными органами (за исключением информации, доступ к которой ограничен действующим законодательством),

6) утверждение отдельной строкой в соответствующем бюджете расходов на содержание контрольно-счетных органов,

7) политический нейтралитет и свободу от любого политического воздействия;

д) принцип гласности. Принцип гласности предполагает:

1) открытость деятельности контрольно-счетных органов, информированность общества о результатах их деятельности,

2) предоставление итоговых (годовых) и текущих отчетов структурам, уполномоченным принимать соответствующие решения,

3) регулярную публикацию в средствах массовой информации отчетных материалов о результатах проверок, а также информации о принятии мер по устранению выявленных нарушений (за исключением информации, содержащей конфиденциальные сведения, доступ к которым ограничен действующим законодательством),

4) установление нормативным актом обязанности информировать об итогах проверки;

е) принцип открытости – это возможность для широкого круга лиц бесплатно получить итоговую информацию, документы, которые будут изложены в простой и понятной форме путем опубликования их в бесплатных газетах, интернет ресурсах и т.д.

Вместе с этими правилами в Декларации принципов деятельности КСО

РФ предусмотрены и такие правила деятельности контрольных палат как:

а) принцип системности, который предполагает:

1) единство правовых основ функционирования органов внутреннего и внешнего государственного и муниципального финансового контроля,

2) четкое разграничение функций органов внешнего и внутреннего финансового контроля, отсутствие дублирования в выполнении возложенных на них задач, взаимодействие между ними в процессе осуществления контроля,

3) планирование деятельности, предусматривающее охват наиболее значимых объектов контроля, а также эффективную реализацию всех форм контроля: предварительного, текущего и последующего,

4) периодичность проведения контроля на одних и тех же объектах, в том числе контроля за устранением ранее выявленных нарушений,

5) четко определенную и нормативно закрепленную организацию взаимоотношений с органами исполнительной власти и местного самоуправления,

б) доступ контрольно-счетных органов к результатам внутреннего государственного и муниципального финансового контроля;

б) принцип ответственности, который предполагает:

1) добросовестное отношение сотрудников контрольно-счетных органов к своим профессиональным обязанностям, обстоятельность в выборе методики контроля, соблюдение установленных стандартов (процедур) при проведении контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий, учет всех обстоятельств и факторов при вынесении суждений и оценок,

2) глубокое понимание того, что за ненадлежащее исполнение возложенных обязанностей каждый сотрудник контрольно-счетного органа несет гражданскую, административную, дисциплинарную и иную предусмотренную законом ответственность;

в) принцип профессионализма, который предполагает:

1) необходимый и достаточный уровень профессиональной подготовки

сотрудников контрольно-счетных органов, опыт и квалификацию, отвечающие особенностям проверяемой области (объекта) и поставленным задачам,

2) установление для специалистов контрольно-счетных органов всех уровней необходимых квалификационных требований, включая минимальный образовательный ценз,

3) постоянное профессиональное совершенствование сотрудников контрольно-счетных органов, поддержание необходимого уровня знаний путем обучения на курсах повышения квалификации, участия в профессиональных семинарах и конференциях, ознакомления с новейшей литературой и т.д.,

4) организация председателями контрольных палат повышения квалификации подчиненных работников путем обучения их по программам дополнительного профессионального образования;

г) принцип соблюдения профессиональной этики, который предполагает:

1) соответствие поведения сотрудников контрольно-счетных органов как общим требованиям к государственным и муниципальным служащим, так и особым требованиям, обусловленным спецификой деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля, закрепленным в Этическом кодексе сотрудников контрольно-счетных органов Российской Федерации (принят II конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 3 декабря 2001 года),

2) соблюдение работниками контрольных палат утвержденного Кодекса этики служащего.

Таким образом, только безусловное соблюдение основополагающих принципов позволит обеспечить эффективную работу контрольных палат.

## **2.3 Правовое обеспечение планирования работы и виды деятельности, осуществляемые муниципальными контрольно-счетными органами**

Одной из основных задач контрольной палаты является компетентное планирование своей деятельности на очередной финансовый год и определение приоритетных направлений деятельности. В ст. 12 Федерального закона № 6-ФЗ установлено, что контрольные палаты осуществляют свою деятельность на основе планов, которые разрабатываются и утверждаются ими самостоятельно.

При этом нужно отметить, что Федеральным законом о внесении изменений в полномочия КСП в обязанности контрольных палат вменили принятие своих стандартов осуществления контрольных мероприятий разрабатываемых в соответствии с общими требованиями, утверждаемыми Счетной палатой РФ.

Так, Счетной палатой РФ разработан типовой Стандарт организации деятельности «Планирование работы контрольно-счетного органа муниципального образования», утвержденный решением Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов, протокол заседания от 19.12.2012 № 5 (31), и Стандарт Счетной палаты Российской Федерации СОД 12 «Планирование работы Счетной палаты Российской Федерации», утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 22.07.2011 № 39К (806)).

Планирование деятельности контрольных палат осуществляется с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также на основании поручений соответствующих парламентов, предложений глав регионов (муниципалитетов).

Порядок работы по анализу и подготовке проектов актов об утверждении планов работы контрольных палат с поручениями соответствующих парламентов и предложениями глав регионов

(муниципалитетов) определяется региональными законами или парламентскими решениями.

В отдельных муниципалитетах планы деятельности контрольных палат утверждаются самой контрольной палатой (председателем палаты или коллегией), в других - законодательным (представительным) органом муниципального образования. Так, в городском округе Тольятти, согласно Стандарту организации деятельности «Планирование работы контрольно - счетной палаты городского округа Тольятти», утвержденному решением Коллегии контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти от 2014г (далее – СОД КСП Тольятти), План деятельности контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти утверждается председателем контрольно-счетной палаты.

Планы контрольных палат формируются с учетом необходимости максимального охвата контрольными мероприятиями определенных сфер по направлениям контрольной деятельности за исполнением муниципального бюджета и иных направлений деятельности.

Региональными правовыми актами устанавливаются субъекты, наделенные правом направлять предложения о включении в План деятельности контрольной палаты контрольных мероприятий: это субъекты, чьи предложения включаются в обязательном порядке и субъекты, чьи предложения носят рекомендательный характер, решение об их включении принимает контрольная палата самостоятельно.

Согласно мониторингу действующего законодательства, в муниципальных образованиях к субъектам, чьи предложения о включении в План деятельности контрольной палаты контрольных мероприятий рассматриваются в обязательном порядке относятся, как правило, представительный орган, глава муниципального образования и в отдельных случаях иные участники бюджетно-финансовых отношений.

Так, согласно СОД КСП Тольятти, обязательному рассмотрению при подготовке проекта плана подлежат:

- предложения председателя и постоянных комиссий Думы городского округа Тольятти;

- предложения мэра городского округа Тольятти.

Федеральным законом № 6-ФЗ определено, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий.

Экспертно-аналитические мероприятия можно распределить на 4 вида (рисунок 4)



Рисунок 4 – виды экспертно-аналитических мероприятий

Осуществляя контрольную деятельность, контрольная палата вправе проводить ревизии и тематические проверки, о результатах которых она информирует уполномоченные принимать соответствующие решения органы. В случаях выявления нарушений, влекущих за собой уголовную ответственность, специалисты контрольных палат обязаны передать документы, содержащие подтверждающую информацию, в правоохранительные органы. При проведении ревизий и проверок должностные лица контрольной палаты не вправе вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых организаций, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления в его в виде акта (заключения).

Осуществляя аналитическую деятельность контрольная палата подготавливает отчеты и заключения о результатах экономической деятельности того или иного проверяемого субъекта.

Осуществляя предварительный контроль, контрольная палата дает заключение на проект муниципального бюджета и проекты муниципальных нормативных правовых актов, связанных с муниципальным бюджетом.



Осуществляя оперативный контроль, контрольная палата проводит определенные контрольные и(или) экспертно - аналитические мероприятия, связанные с изучением нормативно установленных форм отчетности, являющихся обязательными для организаций, получающих финансирование из регионального (муниципального) бюджета и анализом итогов контрольных мероприятий и экспертных оценок.

Под последующим контролем, осуществляемым контрольной палатой, понимается комплексная документальная ревизия уже исполненного бюджета.

В настоящей работе анализ правовой основы функционирования и структуры органа внешнего муниципального финансового контроля, его правового статуса в системе государственной власти и целей функционирования будет рассмотрен на примере контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти.

Так, для осуществления контрольных полномочий в сфере муниципального финансового контроля на территории города Тольятти решением Тольяттинской городской Думы от 18 декабря 2002 года № 631 в структуре Думы была создана контрольно-счетная палата. Положение о вновь созданном контрольном органе Думы разрабатывала рабочая группа, в состав которой входили как представители Думы, так и мэрии города Тольятти. В связи с тем, что предметом деятельности контрольно-счетной палаты представительного органа является внешняя проверка исполнения бюджета и использования муниципального имущества, то есть проверка эффективности деятельности исполнительного органа местного самоуправления, работа над проектом нормативного акта продолжалась достаточно долго: Положение о контрольно-счетной палате было принято решением Тольяттинской городской Думы от 14 мая 2003 года № 741.

В декабре 2011 года был принят Федеральный закон № 6-ФЗ, в котором была указана необходимость дальнейшего совершенствования структуры и механизма муниципального финансового контроля. В результате, решением

уже Думы городского округа Тольятти (Тольяттинская городская Дума с 01.01.2006 и по настоящее время переименована в Думу городского округа Тольятти) от 22 января 2014 года № 169 утверждено Положение о контрольно-счетной палате городского округа Тольятти в новой редакции.

Согласно изменениям, внесенным в 2013 году в Устав городского округа Тольятти, контрольно-счетная палата стала органом местного самоуправления.

29.12.2021 года контрольно-счетная палата городского округа Тольятти была зарегистрирована в реестре юридических лиц со статусом муниципальное казенное учреждение.

Компетенция и порядок деятельности контрольно-счетной палаты определены Положением о контрольно-счетной палате, утвержденным решением Думы.

При осуществлении внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетная палата руководствуется Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, законодательством Самарской области, Уставом городского округа Тольятти, муниципальными нормативными правовыми актами городского округа Тольятти, а также стандартами внешнего муниципального финансового контроля.

Внешний муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетной палатой в форме контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Внутренние вопросы деятельности контрольно-счетной палаты, функции и взаимодействие аппарата контрольно-счетной палаты, порядок ведения дел, формирования планов работы, а также порядок подготовки к проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, иной деятельности определяются Регламентом контрольно-счетной палаты и разрабатываемыми на его основе инструкциями и положениями.

Согласно Положению о контрольно-счетной палате городского округа Тольятти, утвержденному решением Думы городского округа Тольятти от

22.12.2021 № 1138 (далее – Положение о КСП) для рассмотрения наиболее важных вопросов деятельности, включая вопросы планирования и организации ее деятельности, методологии контрольной деятельности, повышения эффективности ее работы, а также рассмотрения результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, образована коллегия контрольно-счетной палаты. В состав коллегии контрольно-счетной палаты входит председатель, заместитель председателя, аудиторы контрольно-счетной палаты. Компетенция и порядок работы коллегии определяются Положением о контрольно-счетной палате и Регламентом контрольно-счетной палаты.

Согласно Положению о КСП контрольно-счетная палата городского округа Тольятти Самарской области (далее - контрольно-счетная палата) является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, образуется Думой городского округа Тольятти (далее - Дума) и подотчетна ей.

Деятельность контрольно-счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий Думы.

Деятельность контрольно-счетной палаты основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, открытости и гласности.

Контрольно-счетная палата образуется в составе председателя, заместителя председателя, аудиторов и аппарата контрольно-счетной палаты.

Должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетной палаты относятся к муниципальным должностям.

Срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетной палаты составляет пять лет.

В состав аппарата контрольно-счетной палаты входят инспекторы и иные штатные работники, замещающие должности муниципальной службы в городском округе Тольятти, а также работники, исполняющие обязанности

по техническому обеспечению деятельности контрольно-счетной палаты, не являющиеся муниципальными служащими (далее - работники аппарата контрольно-счетной палаты).

На инспекторов контрольно-счетной палаты возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего муниципального финансового контроля. Иные штатные работники аппарата контрольно-счетной палаты обеспечивают правовое, информационное, организационное и техническое обеспечение деятельности контрольно-счетной палаты.

Штатная численность контрольно-счетной палаты определяется правовым актом Думы по представлению председателя контрольно-счетной палаты с учетом необходимости выполнения возложенных законодательством полномочий, обеспечения организационной и функциональной независимости контрольно-счетной палаты.

Штатное расписание контрольно-счетной палаты утверждается председателем контрольно-счетной палаты в пределах штатной численности, определенной правовым актом Думы. Согласно решению Думы от 22.01.2014 № 170 (ред. от 20.10.2021) штатная численность контрольно-счетной палаты утверждена в количестве 28 единиц (5 единиц - муниципальные должности, 15 единиц - должности муниципальной службы), из них:

- председатель контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти - 1 единица;
- заместитель председателя контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти - 1 единица;
- аудитор контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти - 3 единицы;
- работники аппарата контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти - 23 единицы (15 единиц - должности муниципальной службы).

Структура контрольно-счетной палаты утверждается решением Думы по представлению председателя контрольно-счетной палаты (решение Думы городского округа Тольятти от 20.10.2021 № 1083) (рисунок 5).



Рисунок 5 - Структура контрольно-счетной палаты Тольятти

Права, обязанности и ответственность работников контрольно-счетной палаты Тольятти определяются Федеральным законом № 6-ФЗ, законодательством о муниципальной службе, трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

КСП Тольятти осуществляет полномочия, предусмотренные Положением о КСП.

Внешний муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетной палатой Тольятти в отношении органов местного самоуправления и муниципальных органов, муниципальных учреждений и унитарных предприятий городского округа, а также иных организаций, если они используют имущество, находящееся в муниципальной собственности городского округа, а также иных лиц в случаях, предусмотренных БК РФ и другими федеральными законами.

Контрольно-счетная палата Тольятти осуществляет свою деятельность на основе годовых планов, которые разрабатываются и утверждаются ею самостоятельно.

Планирование деятельности контрольно-счетной палаты Тольятти осуществляется с учетом результатов контрольных и экспертно-

аналитических мероприятий, а также на основании поручений Думы, предложений главы городского округа.

В план деятельности контрольно-счетной палаты Тольятти включаются контрольные и экспертно-аналитические мероприятия с указанием сроков их проведения и основания включения в план.

Поручения Думы формируются на основании предложений председателя Думы и решений постоянных комиссий Думы. Поручения Думы, предложения главы городского округа направляются в контрольно-счетную палату в срок до 15 декабря года, предшествующего планируемому.

План деятельности контрольно-счетной палаты Тольятти в срок до 25 декабря года, предшествующего планируемому, утверждается председателем контрольно-счетной палаты и направляется председателю Думы, главе городского округа, размещается на официальном сайте контрольно-счетной палаты.

Поручения Думы, предложения главы городского округа по изменению утвержденного плана деятельности контрольно-счетной палаты Тольятти рассматриваются контрольно-счетной палатой в течение 10 рабочих дней со дня их поступления.

При изменении плана деятельности контрольно-счетной палаты Тольятти по поручениям Думы, предложениям главы городского округа, а также по инициативе контрольно-счетной палаты Тольятти, производится корректировка плановых заданий.

Информация об изменении плана деятельности контрольно-счетной палаты Тольятти направляется в Думу и главе городского округа для сведения в течение 3 рабочих дней со дня внесения изменений в план деятельности контрольно-счетной палаты и размещается на официальном сайте контрольно-счетной палаты.

Проведение повторных контрольных мероприятий в отношении объекта контроля за тот же проверяемый период по одним и тем же вопросам, обстоятельствам не допускается.

Внешний муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетной палатой Тольятти в форме контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на территории городского округа Тольятти контрольно-счетной палатой Тольятти разработаны и утверждены следующие стандарты внешнего муниципального финансового контроля:

- экспертиза проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ;
- финансово-экономическая экспертиза муниципальных программ;
- финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов;
- участие в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот;
- проведение экспертно-аналитического мероприятия;
- проведение аудита эффективности использования бюджетных средств;
- последующий контроль за исполнением бюджета;
- порядок подготовки отчета о работе контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти;
- порядок организации и проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета городского округа Тольятти;
- планирование работы контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти;
- осуществление контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной

деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими городскому округу Тольятти;

- общие правила проведения контрольного мероприятия;
- контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных контрольно-счетной палатой городского округа Тольятти;
- аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд;
- анализ и мониторинг бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений, для улучшения его осуществления.

Согласно отчету<sup>1</sup> о деятельности контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти Самарской области за 2021, принятому к сведению решением Думы городского округа Тольятти от 20.04.2022 № 1256, контрольно-счетной палатой в две тысячи двадцать первом году осуществлено двести десять проверок:

- из которых на тринадцати объектах были проведены проверки с составлением соответствующих отчетов;
- на трех объектах были проведены экспертно-аналитические мероприятия;

Наряду с этим КСП были оформлены сто четырнадцать экспертных заключений и справки по вопросам бюджета;

- шестьдесят два экспертных заключения на проекты МПА;

---

<sup>1</sup>Согласно части 3 статьи 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации и контрольно-счетный орган муниципального образования подотчетны соответственно законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации или представительному органу муниципального образования (далее также - законодательные (представительные) органы).

В соответствии со статьей 19 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетные органы ежегодно готовят отчеты о своей деятельности, которые направляются на рассмотрение в законодательные (представительные) органы. Указанные отчеты контрольно-счетных органов публикуются в средствах массовой информации или размещаются в сети Интернет только после их рассмотрения законодательными (представительными) органами.

Опубликование в средствах массовой информации или размещение в сети Интернет информации о деятельности контрольно-счетных органов осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и регламентами контрольно-счетных органов.



- восемь экспертных заключений на проекты муниципальных программ на только что принятые муниципальные программы;

- 10 мероприятий по аудиту в сфере закупок.

В рамках осуществления взаимодействия с надзорными органами, сотрудниками контрольно-счетной палаты было подготовлено 16 заключений по мероприятиям, проводимым прокуратурой города Тольятти.

В результате проверок КСП объем проверенных средств составил в общей сумме 3 216 575,1 тыс. руб., в том числе: из городского бюджета и вышестоящих бюджетов – 1 293 573,8 тыс. руб. или 40,2%; средств, полученных от приносящей доход деятельности – 92 242,8 тыс. руб. или 2,9%; по муниципальному имуществу – 1 564 483,5 тыс. руб. или 48,6%; прочих средств (средства акционерных обществ и муниципальных предприятий) – 266 275,0 тыс. руб. или 8,3%.

В 2021 году контрольно-счетной палатой Тольятти в рамках проведенных контрольных мероприятий также проверялось расходование финансов на реализацию Национального проекта «Жилье и городская среда». Общий объем проверенных средств составил 201 647,3 тыс. руб., из них средства вышестоящих бюджетов – 192 045,0 тыс. руб.

Объем нарушений, выявленных контрольно-счетной палатой в 2021 году, составил в общей сумме 595 548,3 тыс. руб., или 18,5% к объему проверенных средств, в том числе:

- нецелевое использование бюджетных средств – 75,0 тыс. руб.;
- неэффективные расходы бюджетных средств, выразившиеся в виде избыточных и/или безрезультатных расходах – 1 904,1 тыс. руб.;
- недополученный доход бюджета – 587,2 тыс. руб.;
- нарушения при осуществлении приносящей доход деятельности – 2 307,5 тыс. руб.;
- нарушения порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности – 149 891,8 тыс. руб.;
- нарушения при ведении бухгалтерского учета – 237 179,3 тыс. руб.;

- прочие нарушения (средства акционерных обществ, муниципальных предприятий, др.) – 203 603,4 тыс. руб.

В 2021 году в результате устранения нарушений произведено возмещение средств в бюджет города около четырех миллионов ста шестидесяти тысяч рублей, в том числе: по нарушениям, выявленным в отчетном периоде – 1 369,5 тыс. руб.; по нарушениям за предыдущие периоды – 2 790,5 тыс. руб. Планируется к возмещению в бюджет в течение 2022 года – 10 297,4 тыс. руб.

Контрольно-счетной палатой так же выявлялись нарушения и замечания в ходе экспертно-аналитических мероприятий. В 2021 году контрольно-счетной палатой было проведено 62 финансово-экономические экспертизы проектов муниципальных правовых актов, связанных с установлением расходных обязательств городского округа Тольятти.

В 2021 году по результатам контрольных мероприятий объектам контроля и администрации городского округа Тольятти внесено 19 представлений и 2 предписания на общую сумму 161 519,8 тыс. руб.

В результате исполнения представлений контрольно-счетной палаты администрацией городского округа Тольятти внесены изменения в 5 муниципальных нормативно-правовых актов, 5 локальных актов учреждениями приведено в соответствие.

По выявленным в 2021 году нарушениям в рамках исполнения представлений к дисциплинарной ответственности привлечено 8 должностных лиц.

По результатам контрольных мероприятий составлено и направлено в суд 8 протоколов об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых, 6 должностных лиц учреждений привлечено к административной ответственности, из них 5 лиц в виде предупреждения и 1 должностное лицо в виде штрафа на сумму 20,0 тыс. руб. Сумма штрафных санкций поступила в бюджет в полном объеме.

Результаты, представляемые КСП по итогам проверок и реализуемые

способы по пресечению установленных неправомерных фактов использования бюджетных средств, рассматриваются на заседаниях постоянной комиссии по контролю, общественной безопасности и депутатской этике Думы городского округа и комиссии при администрации городского округа Тольятти по противодействию коррупции.

Материалы проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий направляются в прокуратуру г. Тольятти и УМВД по городу Тольятти.

По результатам рассмотрения материалов, представленных КСП за 2021 год прокуратурой города в адрес администрации городского округа Тольятти и учреждений внесено 3 представления, все представления удовлетворены. Кроме того, прокуратурой города на основании информации КСП проводились проверки, сумма наложенных штрафных санкций составила 250,0 тыс. руб. Центральным межрайонным следственным отделом города Тольятти по результатам экспертно-аналитического мероприятия инициирована проверка о ненадлежащем исполнении должностных обязанностей сотрудниками администрации городского округа Тольятти.

Вышеуказанная информация содержит обобщенные сведения об основных направлениях и результатах деятельности контрольно-счетной палаты Тольятти за 2021 год. При этом полагаю, что анализ юридической практики функционирования контрольно-счетной палаты Тольятти будет не полным, если в данной работе не будут рассмотрены произошедшие изменения.

До вступления в силу Федерального закона № 255-ФЗ, контрольно-счетные органы в соответствии с уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могли обладать правами юридического лица. Со дня вступления в силу указанного Федерального закона № 255-ФЗ, контрольно-счетные органы муниципальных образований, наделенных статусом муниципального района, муниципального округа, городского

округа или городского округа с внутригородским делением, стали обладать правами юридического лица. Наделение контрольно-счетных органов соответствующими правами обеспечивает их организационную и функциональную независимость. Кроме того, принятие Федерального закона № 255-ФЗ позволило конкретизировать не только организационно-правовой статус муниципальных контрольно-счетных органов, но и порядок планирования их деятельности, определения основных их полномочий и их руководителей. Вместе с тем, указанный федеральный закон не в полной мере решил вопросы их правового статуса и компетенцию. Кроме того, Федеральный закон № 255-ФЗ изменил правовой статус председателя, заместителя председателя, аудиторов контрольных палат. Так, в частности, лица, замещающие должности председателя, заместителя председателя, аудиторов муниципальных контрольно-счетных органов, безальтернативно стали лицами, замещающими муниципальные должности. При этом отдельные вопросы их материального и социального обеспечения не урегулированы.

Принятие Федерального закона № 255-ФЗ потребовало актуализации отдельных муниципальных правовых актов.

Наряду с актуализацией (приведением в соответствие с действующим законодательством) принятых (действующих) муниципальных нормативных правовых актов (правовых актов) городского округа Тольятти (далее - НПА) потребовалась, в том числе, разработка и утверждение новых НПА. Так, в частности, было разработано и утверждено Положение о денежном вознаграждении и ежегодном оплачиваемом отпуске должностных лиц контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти Самарской области, замещающих муниципальные должности (вместе со «Схемой коэффициентов должностных окладов должностных лиц контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти Самарской области, замещающих муниципальные должности» (решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 22.12.2021 № 1139 (ред. от 23.11.2022), в котором

были определены условия денежного вознаграждения должностных лиц контрольно-счетной палаты городского округа Тольятти Самарской области, замещающих муниципальные должности (далее - должностные лица КСП, замещающие муниципальные должности), а также продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска должностных лиц КСП, замещающих муниципальные должности.

Таким образом, по состоянию на март 2023 года основной блок муниципальных правовых актов городского округа Тольятти, связанных с реализацией на местном уровне Федерального закона № 255 - разработан.

Однако до настоящего времени на территории Самарской области и города Тольятти в частности, остаются нерешенными некоторые вопросы материального и социального обеспечения должностных лиц контрольно-счетных органов.

Так, серьезную озабоченность представляет вопрос назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы в контрольно-счетных органах городского округа Тольятти.

Ранее, когда должности председателя, заместителя председателя контрольно-счетной палаты и аудиторов являлись должностями муниципальной службы, вопросы установления указанной категории лиц пенсии за выслугу лет регулировались законодательством о муниципальной службе. Так, право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации закреплено в числе основных прав муниципального служащего (п.12 ч. 1 ст. 11) Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ). Согласно п. 5 ч. 1 ст. 23 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальному служащему гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью. В соответствии с пп. 2, 4 ст. 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» пенсия

за выслугу лет устанавливается к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях», и выплачивается одновременно с ней; условия предоставления права на пенсию муниципальным служащим за счет средств местных бюджетов определяются актами органов местного самоуправления в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. При этом законодатель в ч. 1 ст. 24 Федерального закона № 25-ФЗ предусмотрел распространение прав государственного служащего, установленных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, в полном объеме на муниципального служащего.

Учитывая, что с января 2022 года должности председателя контрольно-счетной палаты, заместителя председателя контрольно-счетной палаты и аудиторов относятся к муниципальным должностям, нормы законодательства РФ о муниципальной службе на них не распространяются. Соответственно, их деятельность регламентируется, в том числе Федеральным законом № 131-ФЗ.

При этом вопросы установления гарантий, в том числе связанных с пенсионным обеспечением, регламентированы только в отношении депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Так, частью 5.1 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена

выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Такие гарантии, предусматривающие расходование средств местных бюджетов, устанавливаются только в отношении лиц, осуществлявших полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность, и не применяются в случае прекращения полномочий указанных лиц по основаниям, предусмотренным абзацем седьмым части 16 статьи 35, пунктами 2.1, 3, 6 - 9 части 6, частью 6.1 статьи 36, частью 7.1, пунктами 5 - 8 части 10, частью 10.1 статьи 40, частями 1 и 2 статьи 73 Федерального закона № 131-ФЗ.

Статьей 19 Закона Самарской области от 10.07.2008 № 67-ГД (ред. от 29.12.2020) «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области» (далее – ЗСО № 67-ГД) установлено, что депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, осуществлявшим свои полномочия на постоянной основе, замещавшим должности не менее одного года, может назначаться ежемесячная доплата к страховой пенсии на условиях, установленных для лиц, замещающих государственные должности Самарской области. Указанные социальные гарантии предоставляются в порядке, установленном муниципальными правовыми актами и устанавливаются только в отношении депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, осуществлявших свои полномочия на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность, и не применяются в случае, предусмотренном частью 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, вышеуказанная категория лиц, в рамках регулирования из права на пенсию за выслугу лет, совершенно «выпала» из правового поля,

что повлекло за собой дифференциацию в их правовом положении (граждан, правовой статус которых изменился в связи с изменением действующего законодательства), и создало определенные проблемы при решении вопросов пенсионного обеспечения лиц, замещающих муниципальные должности в контрольно-счетных органах.

Так, в частности, лица, замещавшие должность председателя, заместителя председателя, аудитора контрольной палаты, которые до 2022 года были должностями муниципальной службы и не достигшие к этому моменту установленного пенсионного возраста, перейдя на муниципальные должности «потеряли» на определенный период времени право на назначении пенсии за выслугу лет, предусмотренной для муниципальных служащих. Так, Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон о муниципальной службе) предусмотрено право муниципальных служащих на получение пенсии за выслугу лет в порядке, установленном федеральным законом и законом субъекта. Законом Самарской области 09.10.2007 № 96-ГД «О муниципальной службе в Самарской области» (далее – ЗСО № 96-ГД) органы местного самоуправления наделены правом на установление муниципальным служащим пенсии за выслугу лет в порядке, определенном вышеуказанным законом. При этом в ЗСО № 96-ГД четко предусмотрены основания для увольнения муниципальных служащих, при которых им может быть назначена указанная пенсия, и, естественно, такого основания как изменение статуса должности, в указанном законе не предусмотрено. В связи с чем лица, у которых изменился статус должности с муниципальной службы на муниципальную должность, и в период с 2022 по настоящее время достигли пенсионного возраста, не могут оформить назначение пенсии за выслугу лет, т.к. не подходят не под одну категорию лиц, кому могла бы быть установлена указанная пенсия. При этом необходимо отметить, что в настоящее время Самарской Губернской Думой разработан проект закона Самарской области «О внесении изменений в Закон Самарской области «О



гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Самарской области» и в статью 22 Закона Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» (далее – Законопроект), который, как следует из пояснительной записки к законопроекту, разработан с целью совершенствования правового регулирования и универсализации правоприменительной практики в части, касающейся мер социального обеспечения председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования, расположенного на территории Самарской области. Однако представляется, что предлагаемое регулирование не совсем соответствует требованиям действующего законодательства. Так, частью 4 статьи 22 Закона Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» (далее – Закон № 86-ГД) закреплено, что меры по материальному и социальному обеспечению председателя, заместителей председателя, аудиторов, инспекторов и иных работников аппарата контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», другими федеральными законами и Законом № 86-ГД. Соответственно, конкретные меры материального и социального обеспечения (денежное содержание, отпуск, страхование, пенсионное обеспечение) должны быть закреплены именно в Законе № 86-ГД, а не в каком-либо другом законе.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание на ситуацию, связанную с изменением правового статуса председателя, заместителя председателя и

аудитов контрольных палат. С января 2022 года указанные должности отнесены к муниципальным должностям, при этом лица, замещающие указанные должности, осуществляют свою деятельность на постоянной основе. Исходя из разъяснений, представленных комитетом по Федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации лица, замещающие муниципальные должности (в разъяснениях идет речь о депутатах и выборном должностном лице местного самоуправления) обладают «особым» статусом, т.к. исполняют «публичные муниципальные функции», вследствие чего трудовые отношения между лицом, замещающим муниципальную должность и муниципальным образованием не возникают (указанная аналогия проведена и в отношении главы муниципального образования (независимо от способа его избрания)). В разъяснениях сделан акцент на то, что у лиц, замещающих муниципальные должности, не возникают трудовые правоотношения с необходимым объемом прав и обязанностей, предусмотренных Трудовым кодексом РФ.

В отношении указанных лиц применяются отдельные нормы трудового права, но применение указанных норм является больше исключением, чем нормой, так как в данном случае они применяются к неурегулированным определенным правовым актом правоотношениям. Учитывая, что с января 2022 года должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольных палат отнесены к муниципальным должностям, мы можем сказать, что все вышеуказанное в полной мере относится к лицам, замещающим должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольных палат. При этом:

- председатель, заместитель председателя, аудитор контрольной палаты, выполняя «публичные муниципальные функции» должен выполнять и «элементарные» функции, характерные для лиц, работающих по трудовому договору (это в первую очередь, достаточно примитивное, но безусловно

важное условие - подчинение правилам внутреннего трудового распорядка, установленного в соответствующей контрольной палате;

- деятельность указанных лиц подлежит учету, т.е. осуществляется учет времени, в течение которого председатель, заместитель председателя, аудитор контрольной палаты исполняли свои обязанности, которые с одной стороны мы называем «публичными муниципальными функциями», а с другой - трудовыми обязанностями, которые четко регламентированы, а это не что иное как «табелирование» рабочего времени, предусмотренное трудовым законодательством;

- установление квалификационных требований к лицам, претендующим на замещение должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольного органа является прерогативой трудовых отношений.

Так, в отношении муниципальных служащих контрольных органов Законом о муниципальной службе определены квалификационные требования к должностям муниципальной службы, так как на указанных лиц распространяются нормы трудового законодательства. На лиц, состоящих в штате аппарата контрольного органа и осуществляющих деятельность по техническому обеспечению (т.е. на работников, которые не являются муниципальными служащими), также распространяются квалификационные требования, установленные квалификационными справочниками либо содержащиеся в профессиональных стандартах. При этом Федеральный закон № 131 не устанавливает никаких квалификационных требований к лицам, замещающим муниципальные должности, а Федеральный закон № 6, напротив, четко определяет каким квалификационным требованиям должны соответствовать лица, претендующие на назначение на должность председателя, заместителя председателя, аудитора контрольной палаты.

Кроме того, на лиц, замещающих муниципальные должности в контрольных органах, в полной мере распространяются социальные гарантии, связанные с оплатой временной нетрудоспособности. То есть период, в течение которого они не исполняли «публичные муниципальные

функции» по причине временной нетрудоспособности подлежит оплате, как и у всех лиц, работающих по трудовому договору: первые три дня за счет работодателя, а последующие - за счет средств единого социального фонда.

При направлении указанных лиц в командировки также применяются нормы, которые регламентируются трудовым законодательством: это и правила направления работников в служебные командировки, и порядки возмещения расходов, связанных с направлением работника в командировку, и оплата работы в выходные дни и т.д. При этом, вопросы, связанные с представлением председателем, заместителем председателя и аудиторами контрольных плат сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – сведения о доходах), регулируются Федеральным законом № 131 и Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» как для лиц, замещающих муниципальные должности. Т.е. председатель, заместитель председателя и аудиторы представляют сведения о доходах высшему должностному лицу субъекта РФ в порядке, предусмотренном законами субъекта. В частности на территории Самарской области указанные лица, представляют сведения о доходах в сроки и в порядке, предусмотренном для представления сведений о доходах депутатами представительных органов муниципальных образований, выборными должностными лицами местного самоуправления Губернатору Самарской области. Проверку представленных сведений осуществляет уполномоченный орган по решению Губернатора Самарской области.

Денежное содержание лиц, замещающих муниципальные должности в контрольных органах, также подлежит особому регулированию – это и материальная помощь на оздоровление к отпуску, и различные виды премий.

Следовательно, отнесение должностей председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольных палат к муниципальным должностям образует двойственную природу их правового статуса. В связи с этим было бы логично отнести (выделить) эту категорию должностей в обособленную

категорию и нормативно предусмотреть и закрепить их статус, права на пенсионное обеспечение, право на дополнительные отпуска, на социальное обеспечение. Учитывая, что указанное регулирование необходимо распространить на лиц, замещающих муниципальные должности во всех контрольных палатах, было бы логично предложенные изменения закрепить в Федеральном законе № 6, который является правовой основой деятельности контрольно-счетных палаты в РФ, как и Закон о муниципальной службе в целом по РФ.

Кроме того, принимая законы, которыми существенно изменяется правовой статус отдельных лиц в обязательном случае необходимо предусматривать переходные положения. Так, при вступлении в силу Федерального закона № 255 не был предусмотрен переходный период для сохранения сроков исполнения обязанностей лиц, ранее избранных на должности председателя, заместителя председателя, аудитора контрольного органа, не была предусмотрена единая процедура изменения указанного статуса, что вызвало определенные трудности в оформлении необходимых документов. В частности, в отдельных муниципальных образованиях в связи с регистрацией контрольной палаты в качестве самостоятельного юридического лица возникал вопрос о необходимости переизбрания (переназначения) ранее избранных(назначенных) председателя, заместителя председателя, аудиторов, в связи с тем, что в законе не было указано, что лица, ранее назначенные на указанные должности сохраняют свое право на замещение указанных должностей до истечения срока на который они ранее были избраны (назначены).

Таким образом, проанализировав эффективность действующей нормативной правовой базы, регулирующей деятельность региональных и муниципальных контрольных органов, оценив ее фактическое воздействие можно сделать вывод о необходимости дополнительной нормативной регламентации вопросов материального, социального обеспечения лиц замещающих муниципальные должности.

## **Глава 3 Реализация финансовой правосубъектности контрольно- счетного органа муниципального образования в финансовых правоотношениях**

### **3.1 Финансовые правоотношения с участием контрольно-счетного органа муниципального образования: общая характеристика**

Правовые отношения - это общественные отношения, урегулированные нормой права, участники которых имеют субъективные юридические права и обязанности. В свою очередь финансовые правоотношения – это урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных фондов и доходов.

Финансовая деятельность юридических лиц в рамках публичного права неразрывно связана с финансовым контролем, а муниципальный финансовый контроль является основой эффективного управления муниципальным бюджетом.

Согласно действующему законодательству органы местного самоуправления, наделенные правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями. Таким образом, все муниципальные контрольно-счетные органы, наделенные правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями со всеми правами и обязанностями, характерными для указанного вида организаций. Особенности правового положения казенных учреждений определены в статье 161 БК РФ. Соответственно, финансирование деятельности муниципальных контрольных палат осуществляется на основании бюджетной сметы и за счет средств местного бюджета.

Контрольные палаты самостоятельно выступают в суде в качестве истца и ответчика.

Финансовые правоотношения муниципальных контрольных органов можно условно разделить на несколько групп:

- к первой группе можно отнести отношения, которые возникают при формировании сметы контрольного органа, представления необходимой отчетности, получения согласия собственника имущества, переданного в оперативное пользование контрольного органа, на распоряжение имуществом и т.д.;

- ко второй группе можно отнести отношения, связанные с оплатой налогов, сборов, пошлин, взносов в различные фонды и т.д.:

- к третьей группе можно отнести отношения, возникающие при расчетах за поставленные товары, услуги, выполненную работу;

- и к четвертой группе - это отношения внутри контрольного органа, в том числе выплата заработной платы работникам.

Финансовые правоотношения с участием муниципальных контрольно-счетных органов основываются на правовых актах, принятых уполномоченными органами.

Таким образом, можно сделать вывод, что муниципальный финансовый контроль – это контроль за действиями должностных лиц, финансово-хозяйственной деятельностью получателей бюджетных средств или иных субъектов с использованием средств или имущества муниципального образования, осуществляемый представительными и (или) исполнительными органами муниципального образования, органов местного самоуправления, а также специально уполномоченных органов по проверке законности, целесообразности и эффективности действий по формированию, распределению и использованию средств, находящихся в их ведении, по выявлению резервов увеличения доходов бюджета и укрепления финансовой дисциплины[25].

### **3.2 Реализация полномочий контрольно-счетного органа муниципального образования в финансово-контрольном правоотношении**

Контрольные палаты обладают определенной совокупностью полномочий, необходимых для осуществления внешнего муниципального финансового контроля. Согласно Большой российской энциклопедии полномочие есть предусмотренная законом возможность участника правоотношения осуществлять определенные действия или требовать известных действий от другого участника этого правоотношения. Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой определяет полномочия как официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел.

Юридическая наука использует термин «полномочия» для характеристики прав и обязанностей какого-либо органа, должностного лица.

Полномочия контрольной палаты - это закрепленные федеральным законодательством, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления права и обязанности, связанные с реализацией задач и функцией по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

В рамках финансовых правоотношений исключительным способом осуществления полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю является деятельность контрольных палат, осуществляемая преимущественно в форме финансово-контрольных правоотношений.

Контрольная палата является главным звеном финансово-контрольного правоотношения. Это связано с тем, что:

- контрольная палата является инициатором контрольного правоотношения;
- процесс осуществления контрольной палатой контрольной деятельности является объектом правоотношений, т.к. в силу его



процессуального характера неотделимо от содержания правоотношения.

Рассмотрим структуру финансово–контрольных правоотношений с участием контрольных палат исходя из способа реализации ими полномочий контролирующего субъекта. Обычно в состав правоотношения включаются следующие элементы: субъекты; объект; юридическое содержание правоотношения, которое составляют субъективные права и юридические обязанности его субъектов.

В финансово-контрольном правоотношении, осуществляемом контрольными палатами, субъектный состав представлен как контролирующим субъектом, так и подконтрольным субъектом. Контролирующим субъектом в рассматриваемых финансово-контрольных правоотношениях являются контрольные палаты.

Круг субъектов, в отношении которых контрольные палаты осуществляют свои контрольные полномочия (подконтрольные субъекты), определен в части 4 статьи 9 Федерального закона № 6-ФЗ и разделен на две группы:

а) первая группа - это органы местного самоуправления и муниципальные органы, муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия, а также иные организации, если они используют имущество, находящееся в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования. Это участники бюджетного процесса, их полномочия определены в БК РФ.

б) вторая группа - это иные лица в случаях, предусмотренных БК РФ и другими федеральными законами. Исходя из содержания подпунктов 1, 2, 2.1 статьи 266.1БК РФ к ним относятся в основном организации (физические лица, индивидуальные предприниматели), получившие определенную финансовую поддержку (субсидии, кредиты, гарантии) за счет муниципального бюджета. Такие организации не являются непосредственными участниками бюджетного процесса, поэтому они проверяются в рамках контроля за деятельностью главных распорядителей и

получателей средств местного бюджета, по решению которых соответствующие средства, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, муниципальных контрактов, а также контрактов (договоров, соглашений), заключенных в целях исполнения указанных договоров (соглашений) и муниципальных контрактов, соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления кредитов. Указанный субъектный состав применим для правоотношений, возникающих в процессе проведения контрольной палатой контрольных мероприятий.

Иначе формируется субъектный состав и содержание правоотношений, при проведении контрольной палатой экспертно-аналитических мероприятий. В указанном случае контрольные палаты взаимодействуют с финансовыми органами муниципального образования и с представительными органами муниципального образования.

### **3.3. Реализация правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях**

Проблематика правосубъектности применительно к отдельным видам субъектов финансового права, несмотря на достаточно высокую степень разработанности в последние годы в отраслевой юридической науке, сохраняет свою актуальность. Так, теоретические аспекты финансовой правосубъектности и финансово – правового статуса муниципальных контрольных палат рассматриваются в работах М.В. Карасевой (Сенцовой) «Финансовое правоотношение» (Москва, 2001 г.), И.В. Бит-Шабо «Бюджетные учреждения как субъекты финансового права» (Саратов, 2004г.), О. Бакаевой «Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации» (Саратов, 2005г.), Л.Н. Древаль «Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое

исследование» (Москва, 2009г.), С.В. Рыбаковой «Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права» (Саратов,2009г.), Е.Г. Писаревой «Государственные учреждения в системе субъектов финансового права» (Саратов, 2011г).

Профессор Амарян А.В. в своей работе «Понятие и виды финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования» отмечает, что финансовая правосубъектность контрольных палат может быть двух типов: базовая и универсальная[1]. Базовая правосубъектность возникает с момента образования контрольной палаты без наделения ее правами юридического лица и включает в себя правосубъектность в области осуществления внешнего муниципального финансового контроля. Универсальная правосубъектность, которой обладает контрольная палата при наличии у нее статуса юридического лица, предполагает правосубъектность в области осуществления внешнего муниципального финансового контроля и иные виды финансовой правосубъектности (бюджетную, налоговую, в области обязательного социального страхования).

Контрольные палаты могут быть субъектами разных бюджетных правоотношений и иметь разный статус (статус участников бюджетного процесса) - в отношении средств местных бюджетов могут выступать в качестве главного распорядителя бюджетных средств и получателя бюджетных средств.

По мнению Амаряна А.В. основной особенностью правового положения контрольной палаты как главного распорядителя бюджетных средств является отсутствие подчиненных ему распорядителей, что напрямую влияет на объем его полномочий[2].

Вторым признаком бюджетной правосубъектности контрольной палаты является установление его правового статуса как участника бюджетного процесса (как главного распорядителя доходов местного

бюджета и главного распорядителя источников финансирования дефицита местного бюджета, а также перечень контролируемых доходов (источников финансирования дефицита). При этом статус главного администратора доходов местных бюджетов контрольным палатам предоставляется в основном в крупных муниципальных образованиях – городских округах, а статус главного администратора источников финансирования дефицита местного бюджета - в очень редких случаях.

Кроме того, в большинстве случаев в положениях о контрольных палатах отсутствует закрепление их полномочий как главного распорядителя бюджета. Как правило, в правовом акте об утверждении бюджета контрольная палата указана в качестве главного администратора доходов, а ее полномочия как главного администратора доходов бюджета предполагаются.

Статус контрольной палаты как получателя бюджетных средств так же, как правило, не указывается в правовом акте об указанном органе. Контрольная палата, как получатель бюджетных средств составляет и исполняет бюджетную смету, в которую включаются средства на функционирование контрольной палаты (средства на фонд оплаты труда, оплату налогов и сборов и др.).

Таким образом, контрольные палаты могут выступать субъектами различных бюджетных правоотношений, поскольку имеют статус разных участников бюджетной процедуры, в том числе как главный распорядитель и получатель бюджетных средств. В то же время реализация правосубъектности контрольных палат в бюджетных правоотношениях имеет свои особенности. Последние в основном обусловлены отсутствием в этом органе подведомственных органов и учреждений и выражаются в наличии меньшего объема бюджетных полномочий, в особенностях формы определения его правового положения как участника бюджетной процедуры и содержания отдельных бюджетных полномочий.

## Заключение

Проведенное исследование позволило раскрыть правовые основы формирования, регулирования муниципального финансового контроля. Особое внимание уделено нормативному регулированию муниципальных контрольно-счетных органов России.

На основании вышеизложенного можно сформировать вывод о важности научных исследований в сфере финансово-правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Российской Федерации, разработки предложений по совершенствованию организации муниципального финансового контроля.

По результатам проведенного исследования полагаю, что решение основных проблем в области регулирования деятельности муниципальных контрольно-счетных органов России возможно при выполнении следующих условий, связанных с:

- активным участием всех контрольно-счетных органов, в том числе муниципальных, при формировании единой системы финансового контроля, охватывающей все уровни бюджетной системы Российской Федерации;

- созданием единой нормативно-правовой базы, которая направлена на регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов на федеральном, региональном и местном уровнях;

- установлением на законодательном уровне ответственности за неисполнение представлений и предписаний муниципальных контрольно-счетных органов;

- предоставлением контрольно-счетным органам муниципальных образований достаточного объема контрольных полномочий в бюджетно-финансовой сфере, наделение их реальными рычагами, по привлечению нарушителей бюджетного законодательства к ответственности;

- исключением дублирования функций в деятельности государственных и муниципальных органов, осуществляющих финансовый контроль;

- максимальным обеспечением независимости муниципальных контрольных органов, их организационной и функциональной самостоятельности;

- выработкой оптимальных способов взаимодействия муниципальных контрольно-счетных органов с иными контролирующими структурами, правоохранительными органами и органами прокуратуры.

Таким образом, вопросы регулирования деятельности муниципальных контрольно-счетных органов являются важными не только на местном уровне, но для развития государства в целом.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Амарян, А.В. Понятие и виды финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования // Вестник Российской правовой академии. – 2019. – №1. – С.98-104.
2. Амарян, А.В. Особенности реализации правосубъектности муниципального контрольно-счетного органа в бюджетных правоотношениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – №4(135). – С.157-161.
3. Амаханова Б.А., Фейзуллаев М.А. Совершенствование государственного (муниципального) финансового контроля // Актуальные научные исследования в современном мире. 2021. № 11-15 (79). С. 182-187.
4. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023). [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/?ysclid=1fa3ibknos483927484](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/?ysclid=1fa3ibknos483927484) (дата обращения: 13.01.2023).
5. Демидов М.В. Государственный и муниципальный финансовый контроль: учебное пособие для магистратуры / М.В. Демидов. – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2018. – 116 с.
6. Жуковская И.Ф., Мархайчук М.М. К вопросу о государственном и муниципальном финансовом контроле // Финансовая экономика. 2019. № 4. С. 729-733.
7. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/?ysclid=1f81ebwexz75111618](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=1f81ebwexz75111618) (дата обращения 01.03.23).
8. Коренкова С.И., Пастушенко Е.А. Внешний муниципальный финансовый контроль: правовой и теоретический аспекты // Бухгалтерский

учет, анализ и аудит в современных условиях. Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. 2017. С. 83-88.

9. Косян М.А. Финансовый контроль как объект науки финансового права: (краткий обзор направлений современных научных исследований) // Право и практика. 2018. № 1. С. 211-218.

10. Латыпова Н.С. Исторический опыт развития местного самоуправления в России // Образование и проблемы развития общества. 2019. № 2 (8). С. 32-38.

11. Лютова О.И., Шичанин М.А. Публичный финансовый контроль в условиях современного российского федерализма: актуальные проблемы и пути их решения // Общественные науки и современность. 2022. № 5. С. 144-155.

12. Майоров В.И. Муниципальный контроль: особенности и виды // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. материалы V Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород, 2019. С. 421-426.

13. Миронова С.М. Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в российской федерации и его реализация. - диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Саратовская государственная юридическая академия. Саратов, 2021

14. Моряков К.Ю. Актуальные вопросы совершенствования государственного финансового контроля в Российской Федерации // Colloquium-Journal. 2019. № 13-10 (37). С. 205-207.

15. Мутьева А.Ю., Аминов И.Р. Проблемы становления правового статуса контрольно- счетного органа муниципального образования в России // Академическая публицистика. 2017. № 11. С. 108-113.

16. Полозков М.Г., Чванов Р.А., Карпенко Ю.А., Кузнецова О.С. Изменения в организации внешнего муниципального финансового контроля в условиях реформы местного самоуправления // Финансовая жизнь. 2021. № 2. С. 56-60.



17. Пыркова А.И. Виды и методы государственного (муниципального) контроля за закупками // Современное состояние и тенденции развития гуманитарных и экономических наук. 2022. № S1-2 (27). С. 68-75.
18. Сазонов С.П., Сташ А.М., Сидоров М.И., Серебрякова А.Ю. Совершенствование деятельности органов регионального и муниципального финансового контроля  
Фундаментальные исследования. 2023. № 2. С. 42-49.
19. Симко Н.Н. Алгоритм осуществления внутреннего государственного финансового контроля казначейством России: проблемы и пути решения // Финансы: теория и практика. 2020. Т. 24. № 6. С. 123-139.
20. Стукалова Е.В. Развитие местного самоуправления в России в XXI веке // Трибуна ученого. 2022. № 5. С. 271-277.
21. Терехова Е. В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации :дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
22. Титов Г.А. Система органов бюджетного администрирования, пределы их компетенции // Финансовое право. 2022. № 10. С. 36-41.
23. Томилина Е.П., Сапунова М.А. Государственный (муниципальный) финансовый контроль как один из основных видов финансового контроля // современные тенденции в науке и образовании. материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. 2019. С. 164-167.
24. Тонян М.Н., Лоскутов Н.В. Сущность государственного бюджетного контроля в российской федерации // Социальные науки. 2018. № 4 (23). С. 47-51.
25. Уксусов В.В. Правовое регулирование муниципального финансового контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 81-88

26. Федеральный закон от 01.07.2021 N 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – URL: [ivo.garant.ru/#/document/401415638/paragraph/1:0](http://ivo.garant.ru/#/document/401415638/paragraph/1:0) (дата обращения 01.03.23).

27. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2022). [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144621/?ysclid=lf9eya86hx458726444](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/?ysclid=lf9eya86hx458726444) (дата обращения 01.03.23).

28. Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (дата обращения 25.04.23).

29. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/?ysclid=lf9h6tfs4566033355](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=lf9h6tfs4566033355) (дата обращения 01.03.23).

30. Федеральный закон "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" от 07.02.2011 N 6-ФЗ (последняя редакция)[Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110266/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110266/) (дата обращения 25.04.23).

31. Хомутский Д.И. Правовой статус муниципальных контрольно-счетных органов России // Трибуна ученого. 2022. № 2. С. 174-179.

32. Chartier J.-L., Doyelle A. Les procédures contradictoires des chambres régionales des comptes // Actualitejur. Droit administratif. 1991. № 11. P. 765.

33. Lauze J. Les grandes principes du droit budgétaire d'un organisme autre // RDP (Revue de droit publique) 2001. № 6.

34. Lima declaration of guidelines on auditing precepts. Mexico declaration on SAI independence // INTOSAI General Secretariat c/o Austrian Court of Audit, Dampfschiffstrasse 2, A-1031 Vienna, Austria, 2009.

35. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions // <http://www.legifrance.gouv.fr/>).

36. Sullivan D. M. Local governments as risk takers and risk reducers: an examination of business subsidy controls // Econ. development quart. 2002. № 2. P. 120.