

УДК 342.55

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ**

Ю.В. Агибалов

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 5 декабря 2015 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу действующего законодательства, регулирующего вопросы внешнего финансового контроля в муниципальных образованиях.*

Ключевые слова: *муниципальный финансовый контроль, контрольно-счетный орган муниципального образования, представительный орган муниципального образования.*

Abstract: *the article is devoted to the analysis of existing legislation, which regulates questions of external financial control in municipalities.*

Key words: *municipal financial control, the municipality accounts body, representative body of municipality.*

В настоящее время в России большое внимание уделяется работе контрольных органов. Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. указал на необходимость существенного ужесточения контроля за движением государственных средств и повышения качества контрольно-надзорных органов. Это в полной мере относится и к органам муниципального финансового контроля. В России приняты и действуют на федеральном и региональном уровнях нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления муниципального финансового контроля и статус контрольно-счетных органов. В базовом Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹ определен статус контрольно-счетных органов муниципальных образований, порядок их организации и деятельности. Бюджетные полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований закреплены Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Этим законом установлены и основы государственного (муниципального) финан-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

² Там же. 2013. № 31. Ст. 4191.

сового контроля³. Бюджетный кодекс закрепил виды государственного (муниципального) контроля (ст. 265), объекты государственного (муниципального) финансового контроля (ст. 266.1), методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля (ст. 267.1), полномочия органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля (ст. 268.1), а также право органов государственного (муниципального) финансового контроля на составление представлений и предписаний в случаях установления нарушений бюджетного законодательства (ст. 270.2). Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 125-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴ предоставлено право субъектам Федерации своими законами устанавливать перечень должностных лиц органов местного самоуправления, наделенных правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, при осуществлении муниципального контроля. В Воронежской области отдельные вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований закреплены в Законе Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 130-ОЗ⁵. Законом Воронежской области от 9 декабря 2015 г. № 195-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» предоставлено право председателям, заместителям председателей, аудиторам, инспекторам контрольно-счетных органов муниципальных образований Воронежской области при осуществлении муниципального финансового контроля составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.21, 15.1, 15.11, 15.14–15.15.16, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 20 ст. 19.5, ст. 19.6 и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Законом предоставлено также право должностным лицам контрольно-счетных органов муниципальных образований Воронежской области при осуществлении возложенных на них должностных полномочий составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 24.8 «Нарушение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности» Закона Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»⁶. Этой статьей предусмотрена ответственность должностных лиц органа местного самоуправления муниципального образования Воронежской области в форме предупреждения или наложения административного штрафа на должностных лиц

³ См.: Глава 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 19. Ст. 2330.

⁵ О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Воронежской области : закон Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 130-ОЗ // Молодой коммунар. 2011. 11 окт.

⁶ См.: Коммуна. 2004. 13 янв.

в размере от пяти до десяти тысяч рублей за нарушение установленного нормативным правовым актом органа местного самоуправления порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе списание имущества⁷.

Краткий анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время органы муниципального финансового контроля наделены достаточными полномочиями для осуществления своей деятельности. В то же время в законодательстве существуют и пробелы, которые негативно сказываются на практике при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля. В качестве примера можно привести отдельные нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ (далее – Закон №131-ФЗ) и Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 34 Закона № 131-ФЗ наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным. В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля **представительный орган вправе** образовать контрольно-счетный орган муниципального образования. В Бюджетном кодексе Российской Федерации наличие органа муниципального финансового контроля в муниципальных образованиях является обязательным. В России контрольно-счетные органы, как правило, образованы во всех муниципальных районах и городских округах, что нельзя сказать о поселениях. В связи с этим возникает ряд вопросов:

1. Кто должен будет осуществлять внешний финансовый контроль, если в муниципальном образовании нет контрольно-счетного органа?

2. Нужно ли создавать контрольно-счетные органы в муниципальных образованиях малочисленных поселений?

3. Можно ли возложить функции муниципального финансового контроля в поселениях на контрольно-счетный орган муниципального района, в состав которого входят поселения?

Ответов на эти вопросы в действующем законодательстве нет.

В ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации до августа 2013 г. представительные органы местного самоуправления имели право осуществлять предварительный, текущий и последующий контроль за формированием и исполнением бюджетов; они могли в какой-то мере выполнять функции внешнего финансового контроля. В связи с принятием Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ в новой редакции ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации представительные органы местного самоуправления были лишены этих форм контроля. В то же время в ст. 35 Закона № 131-ФЗ в исключительной компетен-

⁷ URL: <http://pravo.govrn.ru> (дата обращения: 10.12.2015).

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

ции представительных органов муниципального образования находятся вопросы утверждения местного бюджета и отчета о его выполнении, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении. При осуществлении этих полномочий представительные органы на практике осуществляют как предварительный, так и последующий контроль. В настоящее время очевидно, что необходимо дальнейшее совершенствование федерального законодательства:

1) целесообразно предоставить право на осуществление **предварительного контроля** за представительными органами местного самоуправления муниципальных образований, так как на практике они его осуществляют при принятии бюджета и **последующего контроля** в ходе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета, а также муниципальных программ. В ходе этого контроля представительные органы должны давать оценку муниципальных программ и бюджета с точки зрения их влияния на социально-экономическое развитие муниципального образования и обеспечения прав жителей на благоприятную среду;

2) следует внести в Закон № 131-ФЗ норму, в соответствии с которой наличие контрольно-счетного органа является обязательным в муниципальных районах и городских округах; одновременно с этим предоставить право муниципальным образованиям поселений самостоятельно решать вопрос о необходимости образования контрольно-счетного органа в поселении. В случае если в поселении в соответствии с уставом муниципального образования контрольно-счетный орган не образуется, то функции внешнего финансового контроля в них должен выполнять контрольно-счетный орган муниципального района.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: agibalov@govrn.ru

Тел.: 8(473) 213-66-99

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Voronezh Branch

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the Public Service Recruitment Policy Department

E-mail: agibalov@govrn.ru

Tel.: 8(473) 213-66-99