

УДК 342

И. Г. Федоров

*Сибирский институт управления –
филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ
ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия*

fyodorov-iv@yandex.ru

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

Анализируются некоторые проблемы правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и возникающие в связи с этим в деятельности судебных органов проблемы применения правовых норм. Рассматривается вопрос об обязательности создания контрольно-счетного органа в каждом муниципальном образовании.

Так, в основополагающих нормативных правовых актах, регулирующих вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, содержатся противоречивые требования. Действующие правовые нормы позволяют судебным органам в одном случае возложить на муниципальное образование обязанность по созданию контрольно-счетного органа, а в другом – признать вопрос создания контрольно-счетного органа правом муниципального образования, т. е. сложившееся правовое регулирование не является определенным и системным.

Учитывая требования о необходимости осуществления действенного и эффективного контроля за средствами местного бюджета, а также практику муниципальных образований по созданию контрольно-счетных органов, автор предлагает возможные способы устранения противоречий в предписаниях соответствующих правовых норм.

Ключевые слова: контрольно-счетные органы муниципальных образований, проблемы правового регулирования, источники правового регулирования.

В настоящее время в Российской Федерации происходит становление и развитие финансового контроля как государственного, так и муниципального. Особый интерес вызывает развитие института муниципального бюджетного контроля в связи со значимостью эффективного использования средств местного бюджета для каждого муниципального образования.

Нормальное функционирование муниципального бюджетного контроля невозможно без соответствующего правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Вместе с тем применение правовых норм, относящихся к институту муниципального бюджетного контроля, выявляет некоторые

проблемные вопросы в правовом регулировании данной сферы общественных отношений.

Так, летом 2014 г. перед судебными органами ряда субъектов Российской Федерации был поставлен вопрос о наличии у муниципального образования обязанности по созданию контрольно-счетного органа муниципального образования. Этот вопрос вызвал значительные затруднения и различные подходы к применению правовых норм, регулирующих деятельность контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Так, согласно апелляционному определению Верховного суда Республики Карелия от 24.06.2014 по делу № 33-2477/2014 суд пришел к выводу, что новая редакция ч. 1

Федоров И. Г. Некоторые проблемы правового регулирования муниципального бюджетного контроля // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. Т. 10, вып. 2. С. 120–124.

ст. 38 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 131-ФЗ) определяет, что образование контрольно-счетного органа является правом муниципального образования, которым последнее может воспользоваться по своему усмотрению¹.

В дальнейшем этот же судебный орган в ином составе, несмотря на требования правовых норм, содержащихся в ч. 1 ст. 34 и ч. 1 ст. 38 Закона № 131-ФЗ, пришел к противоположному выводу, что отражено в апелляционном определении Верховного суда Республики Карелия от 08.07.2014 по делу № 33-2547/2014². При этом суд аргументировал свою позицию, ссылаясь на нормы БК РФ, Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее по тексту – Закон № 6-ФЗ) и ст. 3, 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которые, по мнению суда, предполагают обязательность создания контрольно-счетных органов в каждом муниципальном образовании в формах, установленных Законом № 6-ФЗ.

Также суд указал, что Закон № 131-ФЗ не разрешает вопросы необходимости существования контрольно-счетного органа муниципального образования, регламентируя лишь общий порядок образования органов местного самоуправления, поэтому должен применяться в системной связи с указанными выше нормативными правовыми актами.

К этому времени уже действовала новая редакция ч. 1 ст. 38 Закона № 131-ФЗ. Изменения, внесенные 27.05.2014 федеральным законом № 136-ФЗ в указанную статью, вступили в силу со дня официального опубликования³.

¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 24.06.2014 по делу № 33-2477/2014 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

² Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 08.07.2014 по делу № 33-2547/2014 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

³ Закон опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 27.05.2014 и вступил в силу с этой даты.

До внесения указанных изменений, когда ч. 1 ст. 38 Закона № 131-ФЗ еще не устанавливала образование контрольно-счетного органа в качестве права муниципального образования, аналогичные решения были отражены в апелляционном определении Ярославского областного суда от 13.02.2014 по делу № 33-886/2014⁴; определении Ивановского областного суда от 10.06.2013 по делу № 33-1178⁵. В иных судебных актах суды истолковывают нормы ст. 34 Закона № 131-ФЗ как возлагающие на муниципальные образования обязанность по созданию контрольно-счетного органа. Такой подход нашел отражение в апелляционном определении Оренбургского областного суда от 28.03.2013 по делу № 33-1875/2013⁶, апелляционном определении Оренбургского областного суда от 31.01.2013 по делу № 33-8581/2012, 33-323/2013⁷.

В некоторых актах, используя ту же аргументацию, суды обязывают муниципальные образования фактически организовать деятельность уже созданного, но не функционирующего контрольно-счетного органа (апелляционное определение Суда Ненецкого автономного округа от 11.06.2013 по делу № 33-118/2013⁸).

Более взвешенное решение было принято Архангельским областным судом. Согласно апелляционному определению от 11.08.2014 по делу № 33-4056⁹ данный орган обязал представительный орган сельского поселения организовать осуществление внешнего муниципального бюджетного контроля путем фактического создания контрольно-счетного органа (он был предусмотрен уста-

⁴ Апелляционное определение Ярославского областного суда от 13.02.2014 по делу № 33-886/2014 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

⁵ Определение Ивановского областного суда от 10.06.2013 по делу № 33-1178 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

⁶ Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 28.03.2013 по делу № 33-1875/2013 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

⁷ Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 31.01.2013 по делу № 33-8581/2012, 33-323/2013 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

⁸ Апелляционное определение Суда Ненецкого автономного округа от 11.06.2013 по делу № 33-118/2013 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

⁹ Апелляционное определение Архангельского областного суда от 11.08.2014 г. по делу № 33-4056 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

вом, но не был фактически сформирован) либо заключения соответствующего соглашения с представительным органом муниципального района. Суд истолковывает нормы Закона № 6-ФЗ как предполагающие необходимость создания контрольно-счетного органа в муниципальном образовании, за исключением случая, предусмотренного п. 11 ст. 3 этого Закона. Интересно, что сельское поселение аргументировало фактическое отсутствие контрольно-счетного органа отсутствием соответствующих специалистов.

Как следует из приведенных примеров, в практике судебных органов возникли проблемы в применении норм права, регулирующих деятельность контрольно-счетных органов. Причина этих проблем кроется в противоречивости законодательства о контрольно-счетных органах муниципальных образований. Однозначного ответа на вопрос о диспозитивном или императивном характере предписания о создании контрольно-счетного органа в каждом муниципальном образовании в законодательстве не содержится.

С 27.05.2014 в ч. 1 ст. 38 Закона № 131-ФЗ содержится норма, которая наделяет представительный орган муниципального образования правом образовать контрольно-счетный орган. Данная норма согласуется с содержащейся в ч. 2 ст. 34 нормой этого же Закона, согласно которой наличие в структуре органов местного самоуправления лишь представительного органа муниципального образования, главы муниципальной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципально-го образования) является обязательным.

Вместе с тем статус контрольно-счетного органа муниципального образования регулируется целым рядом нормативных правовых актов.

Правовое регулирование данной сферы общественных отношений основывается на Конституции РФ. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно.

Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Последняя норма вызывает дискуссии в части толкования понятия «структура», а также в части границ самостоятельности населения при определении этой структуры. Эти вопросы достойны самостоятельного исследования. Применительно к освещаемой теме остается констатировать, что в Конституции РФ не содержится перечень органов местного самоуправления, однако согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Как отмечает Н. С. Бондарь, данные нормы следует понимать в их взаимосвязи [1]. Такой подход был реализован в законодательстве, поскольку именно законодатель определил, какие именно органы создаются в муниципальных образованиях, установив и исключения из общих правил.

Закон № 6-ФЗ, кроме прочего, содержит в ст. 2 норму, определяющую круг источников правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

К ним относятся Конституция РФ, Закон № 131-ФЗ, БК РФ, Закон № 6-ФЗ, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, муниципальные нормативные правовые акты. В случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта РФ.

О вопросах, которые затрагивают Конституция РФ и Закон № 131-ФЗ, было сказано выше. Кроме того, нормы Закона № 131-ФЗ устанавливают, что к вопросам местного значения муниципальных образований относится осуществление контроля за исполнением местного бюджета. Закон № 6-ФЗ не содержит прямого требования о создании контрольно-счетного органа. В то же время и названный Закон и БК РФ устанавливают императивным образом полномочия контрольно-счетного органа муниципального образования. БК РФ к тому же определяет бюджетный контроль в качестве обязательного элемента бюджетного процесса и согласно ч. 2 ст. 265 относит внешний муниципальный бюджетный контроль

к исключительной контрольной деятельности муниципальных образований.

Судебные органы, по всей видимости, причисляют бюджетный контроль к мероприятиям по противодействию коррупции, поскольку в вышеприведенных актах ссылаются нормы Закона о противодействии коррупции, обосновывая необходимость создания контрольно-счетного органа в муниципальном образовании.

Из приведенных правовых норм следует вывод об их недостаточной определенности и согласованности. Эта ситуация позволяет судебным органам в условиях действия одних и тех же норм права принимать различные решения по конкретным делам. С целью исключения подобной практики следует привести правовые нормы в согласованное состояние.

В таком случае возникает вопрос о том, какое именно предписание законодателя является верным с точки зрения приоритета той или иной ценности. Думается, что отсутствие соответствующих специалистов либо финансирования не должно становиться препятствием для организации действенного муниципального бюджетного контроля и может быть преодолено путем поиска соответствующих вариантов взаимодействия органов муниципальных образований. При всей немногочисленности норм Конституции РФ, посвященных местному самоуправлению, большое внимание уделено местным финансовым ресурсам. Одним из принципов бюджетной системы России согласно ст. 28 БК РФ является эффективность использования бюджетных средств, что невозможно осуществить без действенного бюджетного контроля, в институте которого этот принцип и находит свою реализацию.

По этой причине, рассматривая всю совокупность норм, посвященных внешнему муниципальному бюджетному контролю, можно сделать вывод о необходимости организации внешнего бюджетного контроля в каждом муниципальном образовании. Необходимость констатации этого факта возникает в связи с приведенными выше вопросами, возникшими в практике судебных органов.

Это требование вытекает из норм, содержащихся в упомянутых нормативных правовых актах. С таким предписанием не согласуется норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 38 Закона № 131-ФЗ.

Действительно, если учесть необходимые финансовые и человеческие ресурсы, образование контрольно-счетного органа в каждом муниципальном образовании не всегда целесообразно. Вероятно, именно по этой причине законодатель в п. 11 ст. 3 Закона № 6-ФЗ предусмотрел возможность для представительного органа поселения, входящего в состав муниципального района, заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Схожая норма содержится в п. 12 указанной статьи. Она наделяет правом представительные органы внутригородских муниципальных образований городов федерального значения заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Данная норма наделяет правом создания контрольно-счетного органа муниципального образования только поселения и внутригородские муниципальные образования городов федерального значения. Иные муниципальные образования, исходя из требований приведенных норм, обязаны создавать контрольно-счетные органы муниципальных образований.

Согласно статистической информации, опубликованной на сайте Счетной палаты Российской Федерации, по состоянию на 01.07.2014 контрольно-счетные органы созданы в 2 171 муниципальном образовании. При этом в городских округах и муниципальных районах создано 1 850 контрольно-счетных органов. Как видно, доля контрольно-счетных органов поселений невелика. В то же время представлены данные по соглашениям, заключенным представительными органами городских и сельских поселений с представительным органом муниципального района, о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. По состоянию на 1 июля 2014 г. заключено 11 158 соглашений, по сравнению с 2013 г. количество соглашений увеличилось на

37,0 %¹⁰. Эти данные свидетельствуют о том, что муниципальная практика идет по пути, который предусмотрен п. 11, 12 ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости изменения ряда норм действующего законодательства с целью исключения их неверного толкования и предотвращения возможных случаев принятия

неверных решений правоприменительными органами.

В связи со сказанным можно предложить изложение норм, содержащихся в ч. 2 ст. 34 и ч. 1 ст. 38 Закона № 131-ФЗ в редакции, которая предусматривала бы обязанность создания контрольно-счетного органа для всех муниципальных образований за исключением поселений и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

Список литературы

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.: НОРМА, Инфра-М, 2011.

Материал поступил в редколлегию 25.09.2014

¹⁰ Информация о создании и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований (по состоянию на 1 июля 2014 года). URL: <http://audit.gov.ru/activities/interaction-with-csr/information-about-the-establishment-and-activity-of-the-audit-bodies-of-municipal-formation-as-of-j.php> (дата обращения 24.09.2014).

I. G. Fedorov

*Siberian Institute of Administration –
Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
6 Nizhegorodskaja Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation*

fyodorov-iv@yandex.ru

PROBLEMS OF MUNICIPAL BUDGET CONTROL LEGAL REGULATION

The paper analyzes some legal regulation problems of control accounting municipal bodies organization and activity, and related problems of the courts functioning arising in connection with the application of the law. Necessity of creation control accounting municipal body in every municipal formation is considered.

For example, the law regulating the organization and activity of control accounting municipal bodies contains conflicting requirements. Existing legislation provides for judicial authorities in one case, to entrust the duty of the municipality to establish control accounting bodies and the other to recognize the issue of establishing control accounting bodies the right of the municipality. So the prevailing legal regulation is not specific and systemic.

The author considers the requirements of the need for proper and effective control of the local budget means and the practice of municipalities to establish control accounting bodies, proposes possible methods to address potential conflicts between the requirements of the law.

Keywords: control accounting municipal bodies, legal regulation problems, sources of legal regulation.

References

1. Zorkina V. D. (ed.) *Commentary to the Constitution of the Russian Federation (Itemized)*. Moscow, Normal, Infra-M, 2011. (in Russ.)