

*Чуркова А.А.,  
Студент 2 курса магистратуры  
заочной формы обучения  
направления подготовки  
«Юриспруденция»  
Брянский филиал РАНХиГС  
Россия, г. Брянск  
Научный руководитель:  
Ухарева Е.А.,  
канд. юр. наук  
доцент кафедры  
административного и  
уголовного права*

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Аннотация.** В статье приводятся и анализируются актуальные аспекты правового статуса контрольно-счетных органов муниципальных образований в Российской Федерации, связанные с имеющимися противоречиями в правовом регулировании данного института. В частности, анализируются вопросы реализации принципов независимости и самостоятельности в деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, а также проблемы привлечения к административной ответственности в ходе проведения контрольных мероприятий.

**Ключевые слова:** контрольно-счетные органы муниципальных образований, внешний муниципальный финансовый контроль, бюджетный процесс, независимость, административная ответственность.

*Churkova AA,  
Student of the 2nd year of the  
Master's degree in correspondence  
course of the training course  
"Jurisprudence"  
of the Bryansk branch of the  
RANEPA  
Russia, Bryansk  
Scientific adviser: Ukhareva EA,  
candidate of Juridical Sciences,  
associate Professor at the Department  
of administrative and criminal law*

#### **THE LEGAL STATUS OF THE CONTROL AND ACCOUNTING BODY OF THE MUNICIPALITY.**

Annotation. This article presents and analyzes the relevant aspects of the legal status of the control and accounting bodies of municipalities in the Russian Federation which is associated with the existing contradictions in the legal regulation of this institution. Particularly, the article analyzes the realization of the principles of independence and autonomy in the activities of control and accounting bodies of municipalities along with the problems of bringing to administrative responsibility in the course of control measures.

Keyword: the control and accounting bodies of municipalities, the external municipal financial control, the budget process, independence, administrative responsibility.

Для современной модели местного самоуправления в России характерен поиск наиболее оптимальных средств и методов управления теми или иными территориями. В наше время особое внимание уделяется развитию и становлению органов муниципальной власти, ставших составной частью российской государственности. Местное самоуправление является

основой нашего общества, и реализация в ближайшем будущем в его структуре качественных изменений повлечет за собой улучшение функционирования всей государственной системы и общества

Полноценное функционирование системы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля возможно только в том случае, если будет обеспечен должный уровень правового регулирования правового статуса всех субъектов его осуществляющих.

Контрольно-счетный орган муниципального образования является специфическим институтом муниципального контроля, значимость которого находит свое закрепление в главном Законе страны. Закрепление положений о деятельности и организации данных органов в федеральных законах подтверждает государственную значимость в предоставлении муниципалитетам возможности осуществлять на местном уровне контроль за эффективностью реализации экономико-финансового потенциала муниципалитетов. Особое значение в повышенном внимании к контрольным функциям на местном уровне выражается в тесной связи финансового контроля к экономико-социальным проблемам муниципалитетов.

1 октября 2011 года вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации» [4] (далее - Закон о контрольно-счетных органах), главной целью которого является закрепление общих принципов формирования и деятельности данных органов, фиксация основных полномочий и гарантий их осуществления контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципалитетов.

При всей проработанности вопросов субъектного состава органов местного самоуправления и смежных с ними вопросов в научной литературе содержится лишь «описательная» информация о контрольно-счетном органе (контрольном органе) муниципального образования.

Правовой статус является нормативным «ядром» контрольно-счетного органа, представляющим систему признанных и гарантированных государством прав и обязанностей, включающих и законные интересы субъектов права. С рассматриваемых позиций в целях реализации статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законодательно предусмотрен контрольно-счетный орган муниципального образования для осуществления внешнего муниципального финансового контроля в сфере бюджетных, финансово-экономических отношений, а также отдельных вопросов использования имущества, находящегося в муниципальной собственности [7, с. 172-173]. Основы статуса контрольно-счетного органа местного уровня установлены Федеральным законом №6-ФЗ (статья 3).

С точки зрения рассматриваемых позиций выделим и исследуем основные институциональные составляющие правового статуса муниципального контрольно-счетного органа. Это природа муниципального органа; порядок образования; принципы деятельности; полномочия; ответственность.

Говоря об этом, следует отметить, что муниципальный контрольно-счетный орган является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, что, в свою очередь, определяет его как специализированный орган контроля. При этом установлено, что деятельность контрольно-счетного органа не может быть приостановлена (статья 3 Федерального закона №6-ФЗ), в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа.

Нормы, определяющие правовой статус субъекта внешнего муниципального финансового контроля, отдельными представительными органами закреплены в уставе муниципального образования.

Законодательно установлен также специальный режим статуса субъекта внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетных органов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) и поселений в составе муниципальных районов. Их организация и деятельность осуществляется законами субъекта Российской Федерации.

Реализация нормы «постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля» напрямую зависит от «правоприменительного решения» представительного органа местного сообщества и осуществления такого элемента правового статуса как «порядок образования».

В соответствии со статьей 3 Федерального закона №6-ФЗ муниципальный контрольно-счетный орган учреждается представительным органом муниципального образования. При этом представительный орган формирует орган внешнего муниципального финансового контроля и определяет его правовой статус [9, с. 165].

На сегодняшний день в каждом субъекте Российской Федерации существует самостоятельный орган финансового контроля, который подотчетен высшему представительному органу субъекта Российской Федерации, аналогичная ситуация прослеживается и на местном уровне. Одним из ключевых направлений принятия нового Закона о контрольно-счетных органах являлось осуществление единства финансового контроля на территории всей страны и важнейшим шагом для этого стало закрепление в законодательстве на федеральном уровне единых стандартов осуществления финансового контроля.

Выражение данной государственной воли нашло свое отражение в статье 2 Закона о контрольно-счетных органах, которая закрепила верховенство данного федерального закона над региональными и муниципальными правовыми актами, регулирующими организацию и

деятельность соответствующих контрольно-счетных органов на местах [8, с. 29].

Нет сомнений, что указанный Закон впервые выделил контрольно-счетные органы в качестве самостоятельного органа власти, однако, вопрос к какой ветви власти отнести контрольно-счетные органы остался открытым.

Обобщение практики формирования (создания) муниципальных контрольно-счетных органов позволило выделить следующие модели правоприменения:

Модель 1. Контрольно-счетный орган муниципального образования образован в соответствии с уставом муниципального образования, входит в структуру органов местного самоуправления и является органом местного самоуправления, обладает правами юридического лица, тем самым приобретая статус конституционно-правового органа и статус субъекта конституционно-правовых правоотношений. Это, например, Контрольно-счетная палата Городского округа Подольск, Контрольно-счетная палата городского округа Химки, Контрольно-счетная палата города Улан-Удэ.

При реализации рассмотренной модели образования органа внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования наделяет контрольно-счетный орган, как орган местного самоуправления, правами юридического лица.

Модель 2. Устав муниципального образования содержит норму о вхождении в структуру органов местного самоуправления контрольно-счетного органа муниципального образования. Вместе с тем нормы, раскрывающие порядок образования данной структуры, определяются отсылочным способом изложения. Это, например, Контрольно-счетный орган Думиничского муниципального района Калужской области, Контрольно-счетная комиссия муниципального района «Перемышльский район» Калужской области.

При реализации данной модели контрольно-счетный орган приобретает статус органа местного самоуправления. Как следствие, он обладает статусом конституционно-правового органа, но дальнейшая реализация относительно применения установленных норм зависит от представительного органа.

Модель 3. Решением представительного органа муниципального образования контрольно-счетный орган включен в структуру органов местного самоуправления, определенную уставом муниципального образования, но диспозитивной нормой установлена возможность наделения его правами юридического лица. Это, например, Контрольно-счетная палата Лотошинского муниципального района Московской области, которая по состоянию на 01.03.2017 г. не наделена правами юридического лица.

Модель 4. Решением представительного органа муниципального образования контрольно-счетный орган входит в структуру органов местного самоуправления, определенную уставом муниципального образования, но не наделен правами юридического лица. Это, например, Контрольно-ревизионная комиссия сельского поселения Любучанское Чеховского муниципального района Московской области; Контрольно-счетная палата городского округа Лосино-Петровский Московской области; Контрольно-ревизионная комиссия муниципального образования «Кардымовский район» Смоленской области [5, с. 169].

В этом случае контрольно-счетный орган включен в структуру органов местного самоуправления, обладает конституционно-правовым статусом, но реализация таких его институциональных принципов как «самостоятельность» и «независимость» не будет реализована.

Модель 5. Решением представительного органа муниципального образования контрольно-счетный орган не включен в структуру органов местного самоуправления. Контрольный орган предусматривается в составе представительного органа. Например, Контрольная палата включена в состав Шадринской городской Думы в соответствии с Уставом муниципального образования Шадринского района Курганской области, так как структура

органов местного самоуправления Шадринского района не включает контрольно-счетный орган [7, с. 176].

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Правовой статус контрольно-счетного органа муниципального образования реализуется в процессе общественных отношений, возникающих в сфере контроля за исполнением местного бюджета (подготовки экспертиз проектов местного бюджета, внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета и т.п.), функционированием экономической и финансовой основ местного самоуправления и других вопросах, относящихся к предмету ведения органа внешнего финансового контроля.

2. Содержанием правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования определено, что он - субъект конституционно-муниципального права, обладающий специальным статусом органа постоянно действующего внешнего финансового контроля на муниципальном уровне, который образуется представительным органом муниципального образования и самостоятельно осуществляет свою деятельность в соответствии с возложенными полномочиями.

3. Все это предопределяет высокий правовой статус контрольно-счетного органа в системе органов местного самоуправления, отражающего его правовую природу по реализации установленных законодательных предписаний в сфере контроля за публичными финансами муниципального сообщества.

### **Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.



2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. В ред. от 28.12.2017 // «Российская газета», № 153-154, 12.08.1998.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ред. от 28.12.2016 // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ. В ред. от 03.04.2017 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // «Парламентская газета», № 8, 18-24.02.2011.
5. Филатова, Н.В. Актуальные проблемы правового статуса контрольно-счетных органов муниципальных образований в Российской Федерации // Устойчивое развитие науки и образования. 2017. № 11. С. 166-170.
6. Мутьева, А.Ю., Аминов, И.Р. Проблемы становления правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования в России // Академическая публицистика. 2017. № 11. С. 108-113.
7. Соловьев, Г.Е., Алексеева, М.Г. Правовой статус контрольно-счетного органа муниципального образования в России: актуальные вопросы теории и практики // Государственный аудит. Право. Экономика. 2017. № 3-4. С. 171-177.
8. Контрольно-счетные органы в Российской Федерации (в вопросах и ответах)/, А.В. Коровников, Н.С. Столяров, К.В. Сурков, В.И. Шлейников. Под общ. ред. С.В. Степашина. — М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2015, 152 с.
9. Пригорнева, А.Н. Теоретические основы муниципального финансового контроля // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2016. № 23. С. 162-171.