

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© 2010 И. Б. Лагутин

*зав. каф. уголовного права и процесса,
канд. юрид. наук, доцент
e-mail: lagutinigor81@mail.ru*

Курский государственный университет

В статье исследуется порядок правового регулирования института муниципального финансового контроля в нашей стране на современном этапе. Автор анализирует как федеральное законодательство, так и законодательство субъектов РФ, а также муниципальные правовые акты, регулирующие деятельность внешних контрольных органов муниципальных образований. Приводятся примеры из судебной практики.

Ключевые слова: муниципальный финансовый контроль, внешний финансовый контроль, контрольно-счетные органы муниципальных образований.

Правовой основой для деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований является множество нормативных правовых актов как федерального и регионального, так и местного уровня, основным из которых является Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ). В ст. 153 БК РФ «Бюджетные полномочия законодательных (представительных) органов» устанавливается, что представительный орган муниципального образования «формирует и определяет правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов». При этом созданные органы муниципального финансового контроля являются полноправными участниками бюджетного процесса, однако их полномочия должны устанавливаться муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Определяя правовой статус внешних органов муниципального финансового контроля, необходимо сразу сказать, что *большая часть таких органов создается исключительно для осуществления бюджетного контроля в рамках бюджетного процесса*, а именно их деятельность ограничивается проведением внешней проверки отчета об исполнении бюджета муниципального образования и в ряде случаев подготовкой заключения на проект бюджета. Следовательно, указанные контрольно-счетные органы не осуществляют проведение проверок, ревизий и иных контрольных мероприятий, необходимых как в процессе исполнения бюджета, так и по его итогам. Важно также отметить, что для осуществления только бюджетного контроля вполне достаточно норм БК РФ. Оставшаяся часть муниципальных контрольно-счетных органов (примерно 10 % от общего количества) созданы как полноценные органы финансового контроля, то есть наделены всеми необходимыми возможностями для осуществления полного комплекса контрольных полномочий, включая возможность проведения аудита эффективности публичных расходов. Именно последним необходима качественная нормативная правовая регламентация их деятельности.

В этой связи необходимо различать контрольно-счетные органы, *осуществляющие исключительно бюджетный контроль в рамках местного бюджетного процесса*, и органы, *осуществляющие внешний муниципальный финансовый контроль, аналогичный по содержанию внешнему государственному*

финансовому контролю на уровне субъектов Российской Федерации. В рамках данной работы наиболее значимой является деятельность контрольно-счетных органов, реализующих полный комплекс финансово-контрольных полномочий на уровне местного самоуправления.

Как и на уровне субъектов Российской Федерации, в муниципальных образованиях создание внешних органов финансового контроля предусматривается как непосредственно в Уставе, так и в специальных положениях, принимаемых решением представительного органа муниципального образования. В качестве примера таких актов можно привести решение Воронежской городской думы от 7 декабря 2005 г. № 205-II «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа, город Воронеж», постановление Волгоградского городского совета народных депутатов от 15 мая 2003 г. № 55/1046 «О Положении о Контрольно-счетной палате Волгоградского городского совета народных депутатов», решение Читинской городской думы от 01 июня 2002 г. № 160 «Об утверждении Положения о Контрольно-счётной палате города Читы», решение Городского собрания Сочи от 3 марта 2005 г. № 68 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате города-курорта Сочи» и многие др. Во всех вышеперечисленных нормативных правовых актах контрольно-счетная палата является постоянно действующим органом муниципального финансового контроля, образуемым представительным органом и ей подотчетным. Ключевым моментом здесь является именно условие подотчетности, а не подчиненности, что указывает на определенную самостоятельность созданных органов.

Правовой основой для принятия указанных актов является федеральное законодательство. Также нормативному регулированию муниципального финансового контроля посвящена ч. 1 ст. 157 БК РФ «Бюджетные полномочия органов государственного и муниципального финансового контроля», в которой указано, что «органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и готовят заключения на годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации».

В России, в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, система муниципальных правовых актов выглядит следующим образом.

1) *решение, принятое путем прямого волеизъявления граждан, проживающих в муниципальном образовании.* Оно принимается путем проведения общего собрания (схода) граждан или на местном референдуме;

2) *устав муниципального образования.* Принимается депутатами представительного органа или на сходе граждан;

3) *решение представительного органа муниципального образования;*

4) *постановления должностных лиц* (главы муниципального образования, главы администрации муниципального образования и др.).

Важно отметить, что правовое регулирование муниципального финансового контроля тесным образом связано с существующей в отдельно взятом муниципальном образовании системой местного самоуправления.

В основу правового регулирования деятельности внешних финансово-контрольных органов в различных муниципальных образованиях заложены разные правовые акты, как принятые на уровне субъекта Российской Федерации, так и разработанные в самих муниципальных образованиях. Для данного исследования интересны и те и другие нормативные правовые акты.

В ряде муниципальных образований, как уже отмечалось, создание органа внешнего финансового контроля прямо предусматривается уставом. Например, в главе IV «Органы местного самоуправления города Иванова и должностные лица местного самоуправления города Иванова» Устава города Иванова указывается: «В целях контроля за исполнением бюджета города Иванова, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта бюджета города Иванова, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности города Иванова, в городе Иванове образуется Контрольно-счетная палата города Иванова».

В уставах других муниципальных образований не содержится прямого указания на создание контрольно-счетного органа, но приняты специальные положения о финансово-контрольном органе. В этой связи можно согласиться с мнением М. В. Васильевой, указывающей, что органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в целях эффективного осуществления финансового контроля необходимо создавать контрольно-счетные органы, работающие на постоянной и профессиональной основе в структуре органов местного самоуправления, закрепляя их статус и полномочия в уставе муниципального образования¹.

В системе муниципальных правовых актов нет такого вида, как положение. Вследствие этого положения о контрольно-счетных органах принимаются решением представительного органа муниципального образования (например, Положение «О Контрольно-счетной комиссии Надеждинского муниципального района»², Положение «О Контрольно-счетной комиссии Кировского муниципального района»³, Положение «О Контрольно-счетной палате города Благовещенска»⁴).

В отдельных случаях внешний муниципальный финансово-контрольный орган действует не на основании положения, а на основании специального регламента о контрольно-счетном органе (на уровне субъектов Российской Федерации также распространена практика принятия специальных регламентов контрольно-счетных органов). Таким примером может служить решение Глазовской городской думы от 26 марта 2008 г. № 541 «Об утверждении регламента контрольно-ревизионного управления Глазовской городской думы». Однако регламент – это документ не об органе, а о работе этого органа. Поэтому в ряде муниципальных образований принимаются положения, предусматривающие в свою очередь создание регламента контрольно-счетного органа.

Правовое регулирование внешнего финансового контроля в системе местного самоуправления лучше рассматривать на примере отдельно взятых контрольно-счетных органов. Удачным примером, по нашему мнению, является Контрольно-счетная палата городского округа муниципального образования «Город Тулун» Иркутской области.

В соответствии со ст. 37 Устава муниципального образования «Город Тулун»:

«1. Для реализации своих контрольных полномочий Дума города принимает решение об образовании контрольного органа – контрольно-счетной палаты города. Контрольно-счетная палата города обладает правами юридического лица.

2. Контрольно-счетная палата города формируется Думой города в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Тулуна».

Как видно из Устава муниципального образования «Город Тулун», основная цель контрольно-счетной палаты – не создание единой системы финансового контроля,

а желание представительного органа усилить свои контрольные полномочия за исполнительно-распорядительной властью муниципального образования.

В свою очередь, в этой же статье Устава муниципального образования «Город Тулун» (п. 6) говорится о том, что «деятельность контрольно-счетной палаты города, в том числе статус её работников, регулируется федеральным законодательством, настоящим Уставом и положением о контрольно-счетной палате муниципального образования – «Город Тулун», утверждаемым Думой города». В данном случае Устав прямо предусматривает принятие специального положения о контрольно-счетном органе.

Положение о Контрольно-счетной палате городского округа муниципального образования – «Город Тулун» (далее Положение) утверждено Решением Думы городского округа «Город Тулун» от 20 января 2006 г. № 1-ДГО. По содержанию и основным положениям оно во многом похоже на закон о внешнем органе финансового контроля Иркутской области⁵. Это говорит о правопреемственности при подготовке нормативных документов, регулирующих деятельность органов финансового контроля муниципальных образований по отношению к таким же органам субъекта Российской Федерации.

Ст. 1 Положения определяет статус и принципы деятельности Контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Тулун». Так, в ч. 1.2 устанавливается, что «Контрольно-счетная палата образуется Думой городского округа и ей подотчетна», но при этом «обладает функциональной и организационной независимостью в пределах целей и полномочий» (ч. 1.4). Для закрепления принципа независимости Положение оговаривает, что средства на содержание палаты предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой; палата также является юридическим лицом, имеет печать и официальный бланк со своим наименованием. Более того, Контрольно-счетная палата имеет в оперативном управлении обособленное имущество, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, быть истцом и ответчиком в суде, иметь самостоятельную смету бюджетных расходов. Заметим, что подобные функциональные особенности присущи большинству финансово-контрольных органов субъектов Российской Федерации.

Однако, несмотря на схожие моменты с законодательством субъекта Российской Федерации, имеются и особенности, которые вызваны определенным различием в полномочиях органов местного самоуправления по отношению к органам власти субъекта Российской Федерации. Так, п. 5 ч. 2.1 ст. 2 Положения предусматривает «контроль за исполнением федеральных законов, законов Иркутской области, решений и иных нормативных правовых актов муниципального образования, регулирующих вопросы управления и распоряжения муниципальной собственностью, отчуждения (приватизации) и сдачи в аренду муниципальной собственности». Именно в системе муниципальных органов власти существуют специальные отделы приватизации муниципального жилого фонда. Это обусловлено тем, что муниципальный жилой фонд является объектом приватизации и, соответственно, эта деятельность должна подлежать проверке со стороны внешних контрольно-счетных органов муниципальных образований. Остальные задачи органов контроля муниципального образования в основном схожи с задачами органов субъекта Российской Федерации.

Основной целью Контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Тулун» является «недопущение нецелевого и неэффективного использования финансовых ресурсов муниципального образования и объектов муниципальной собственности» (ч. 3.1 ст. 3 Положения).

Требования к структуре контрольного органа муниципального образования также мало чем отличаются от требований к структуре органа финансового контроля субъекта Российской Федерации, за исключением требований к руководителю и аудиторам Контрольно-счетной палаты. Так, в муниципальном образовании «Город Тулун» устанавливаются возрастные ограничения к руководителю и аудиторам (60 лет), чего не наблюдается в отношении Контрольно-счетной палаты Иркутской области.

По Положению контрольные полномочия КСП распространяются на все органы местного самоуправления муниципального образования «Город Тулун» и их структурные подразделения, предприятия и учреждения и иные организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, если они:

- являются главными распорядителями, распорядителями, получателями средств местного бюджета;
- перечисляют или используют средства местного бюджета, в том числе средства целевых бюджетных фондов;
- используют муниципальную собственность и/или управляют ею;
- являются получателями муниципальных гарантий и/или бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций за счет средств местного бюджета (ч. 12.1 ст. 12).

Наиболее интересным и необычным в Положении о Контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Тулун» является подход к классификации полномочий Контрольно-счетной палаты (ст.11). Так, КСП наделяется следующими видами полномочий:

- контрольными;
- экспертно-аналитическими;
- информационными.

При реализации *контрольных полномочий* Контрольно-счетная палата осуществляет:

- контроль за законностью, эффективностью и целевым использованием средств местного бюджета;
- контроль за операциями с бюджетными средствами органа, осуществляющего управление счетами местного бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств местного бюджета;
- контроль за соблюдением кредитными организациями условий договора (соглашения) об операционно-кассовом обслуживании счетов местного бюджета;
- проведение проверки финансового состояния получателя муниципальной гарантии;
- контроль за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий условий целевого использования и возврата средств местного бюджета;
- контроль состояния и обслуживания муниципального долга, эффективности использования муниципальных заимствований (в том числе займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг);
- организацию и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования муниципальной собственности;
- контроль за поступлением в местный бюджет средств, полученных от управления и распоряжения муниципальной собственностью (в том числе от приватизации, продажи, отчуждения в других формах, передачи в постоянное и временное пользование, доверительное управление, аренды).

При реализации *экспертно-аналитических полномочий* Контрольно-счетная палата осуществляет:

- проведение финансовой экспертизы и оценки обоснованности доходных и расходных статей проекта местного бюджета;
- проведение финансовой экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств местного бюджета, или влияющих на его формирование и исполнение (в том числе оценка эффективности и целесообразности принятия проектов муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусматривающих предоставление налоговых льгот);
- анализ данных реестра расходных обязательств муниципального образования «Город Тулун» на предмет выявления соответствия между расходными обязательствами муниципального образования «Город Тулун», включенными в реестр расходных обязательств, и расходными обязательствами муниципального образования «Город Тулун», планируемыми к финансированию в очередном финансовом году в соответствии с нормами проекта местного бюджета;
- подготовку предложений и проектов муниципальных нормативных правовых актов по вопросам совершенствования бюджетного процесса и муниципального финансового контроля.

Данные работы осуществляются Контрольно-счетной палатой как по поручению мэра городского округа, председателя Думы городского округа, так и по собственной инициативе. Результаты проведенных по собственной инициативе экспертно-аналитических работ в форме заключения Контрольно-счетной палаты направляются в Думу городского округа, мэру городского округа.

При реализации *информационных полномочий* Контрольно-счетная палата города осуществляет:

- направление информации о результатах проведенного контрольного мероприятия мэру городского округа, Думе городского округа;
- представление Думе городского округа ежегодных отчетов о работе Контрольно-счетной палаты и опубликование указанных отчетов в средствах массовой информации;
- опубликование (обнародование) итоговых результатов проведенных контрольных мероприятий.

Первые два вида полномочий отображаются практически во всех нормативных правовых актах органов регионального финансового контроля в нашей стране, а вот закрепление информационных полномочий встречается достаточно редко. У Контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Тулун» имеется свой сайт (www.ksp-tu/un/ru/index.html), на котором можно найти информацию о структуре КСП, её сотрудниках, познакомиться с нормативной правовой базой КСП, а также найти материалы проверок (отчеты, аудиторские заключения и др.)

Более того, в ч. 11.6 ст. 11 Положения юридически закрепляется единая система регионального финансового контроля в Иркутской области, а именно: «Контрольно-счетная палата при осуществлении своих полномочий осуществляет взаимодействие с Контрольно-счетной палатой Иркутской области, органами государственной власти, органами местного самоуправления».

Для повышения эффективности финансового контроля Контрольно-счетная палата муниципального образования «Город Тулун» также имеет возможность использовать материалы проверок и ревизий, проведенных другими контрольными органами Иркутской области (по согласованию с ними).

Вторым основным нормативным документом, регулирующим деятельность финансово-контрольных органов муниципальных образований, как уже отмечалось, является Регламент. Данный документ принимается либо решением представительного

органа муниципального образования, либо коллегией контрольно-счетного органа. Регламент Контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Тулун» принят решением коллегии МУ «КСП г. Тулун» от 29.03.2006 г. № 2-КСП (далее Регламент). В нем более детально прописываются полномочия председателя, аудиторов, аппарата и коллегии Контрольно-счетной палаты.

Регламент также определяет порядок деятельности Контрольно-счетной палаты, а именно процедуру проведения рабочих совещаний, на которых обязаны присутствовать аудиторы Контрольно-счетной палаты и другие сотрудники по решению председателя Контрольно-счетной палаты. На рабочих совещаниях рассматриваются вопросы текущей деятельности палаты: анализ выполнения поручений председателя Контрольно-счетной палаты, информация аудиторов о ходе выполнения контрольных, экспертно-аналитических и др. мероприятий, о подготовке заключений Контрольно-счетной палаты (информационно-аналитических записок), о выполненной работе за отчетную неделю и плане на текущую, даются поручения работникам Контрольно-счетной палаты, обсуждаются варианты исполнения заданий и поручений и т.д.

Наиболее точно в Регламенте прописаны полномочия и порядок деятельности коллегии Контрольно-счетной палаты, так как именно это подразделение в структуре Контрольно-счетной палаты выполняет функции внутреннего контрольного органа, что существенно влияет на эффективность работы Контрольно-счетной палаты. Регламент прописывает порядок работы коллегии, её состав, периодичность проведения заседаний, перечень вопросов, выносимых на коллегиальное рассмотрение, и многое другое.

Подробно в Регламенте освещается организация работы Контрольно-счетной палаты, а именно: планирование работы, порядок подготовки и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, подготовка аудиторских актов (аудиторских заключений и др.), организация информационной работы, анализ результатов контрольных мероприятий, освещение деятельности палаты в средствах массовой информации.

По результатам проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Тулун» готовятся аудиторские заключения. Заключения составляются после каждого проведенного проверочного мероприятия (например, Аудиторское заключение Контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Тулун» № 18-з по результатам проверки организации, финансирования и целевого использования средств резервного фонда городского бюджета за 2008 год).

Итак, подводя итог, можно сказать, что *нормативные акты, принимаемые в большинстве муниципальных образований, структурно и содержательно повторяют соответствующие нормативные акты субъекта Российской Федерации, что позволяет говорить о схожести в организации и правовом регулировании системы финансового контроля на уровне субъекта Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.* Особенности связаны с различием в полномочиях органов местного самоуправления и органов власти субъекта Российской Федерации, а также определяются наличием местных особенностей у части муниципальных образований.

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации в большинстве случаев активно участвуют в организации и деятельности органов муниципального финансового контроля. Встречаются примеры, когда контрольно-счетные органы субъекта Федерации даже разрабатывают непосредственно для органов муниципального финансового контроля специальные методические документы. Так, Контрольно-счетной палатой Законодательного собрания Тверской области была

разработана «Методика проведения проверки соблюдения бюджетного законодательства при формировании и исполнении бюджета муниципального образования (городского округа, муниципального района, поселения)»⁶.

«Методика» четко определяет, какие документы проверяются при проведении контрольного мероприятия: «муниципальные правовые акты, регламентирующие бюджетный процесс в муниципальном образовании, решение о бюджете на очередной финансовый год, решение об исполнении местного бюджета, реестр расходных обязательств муниципального образования, сводная бюджетная роспись, бюджетные росписи главных распорядителей бюджетных средств, уведомления о бюджетных ассигнованиях, лимиты бюджетных обязательств, бюджетные сметы, а также первичные учетные документы, регистры бюджетного учета, бюджетная отчетность участников бюджетного процесса» (п. 1.2). Более того, «Методика» устанавливает, что объектами финансового контроля выступают финансовый орган муниципального образования и получатели бюджетных средств, а также, по усмотрению контрольно-счетного органа, главные администраторы бюджетных средств (п. 1.4).

Контрольное мероприятие в соответствии с «Методикой» осуществляется в три этапа:

1) *предварительный этап* (сбор и обработка предварительной информации о муниципальном образовании, необходимых нормативных актов и иных документов, сравнительный анализ, подготовка распоряжения, удостоверения, программы и рабочего плана проверки);

2) *основной этап* (непосредственное осуществление контрольного мероприятия с выездом на место. По каждому объекту проверки составляется акт (справка) проверки);

3) *заключительный этап* (подготовка отчета, представления, информационных писем; контроль за исполнением представления).

Исходя из «Методики», контрольная деятельность органов муниципального финансового контроля состоит из двух основных элементов:

1) *анализа муниципальных правовых актов* в области бюджетного законодательства – Устава муниципального образования, Решения представительного органа местного самоуправления о бюджетном процессе в муниципальном образовании, Решения представительного органа местного самоуправления о местном бюджете на соответствующий финансовый год;

2) *проверки исполнения местного бюджета*, то есть проверки правильности исполнения бюджетного законодательства участниками бюджетного процесса.

Для понимания, насколько качественно в настоящее время в Российской Федерации осуществляется правовое регулирование внешнего муниципального финансового контроля, необходимо обратиться к материалам судебной практики, связанной с реализацией контрольно-счетными органами муниципальных образований своих контрольных полномочий. Вывод напрашивается сам собой. Так, большинство решений судов в отношении контрольно-счетных органов местного самоуправления чаще всего связано именно с несовершенством нормативной правовой базы, регулирующей их деятельность.

В настоящее время основная часть судебных дел в сфере муниципального финансового контроля возникает в связи с оспариванием ненормативных актов, решений и действий контрольно-счетных органов муниципальных образований. Однако аудитор Контрольно-счетной палаты Петропавловск-Камчатского городского округа Д. А. Коростелев в отношении судебной практики, связанной с обжалованием результатов проверок и ревизий, проведенных контрольно-счетными органами, обращает внимание на два основных момента. Во-первых, на то, что практика основана

в большинстве случаев на том, что проверяемые субъекты недостаточно хорошо знакомы с законодательством, регламентирующим порядок деятельности контрольно-счетных органов, а во-вторых, на то, что судебные споры частично вызваны тем, что законодатели нечетко определили механизм реализации контрольных мероприятий⁷.

Объекты контролирующие всего обжалуют следующие документы муниципальных контрольно-счетных органов: *акт или заключение*, составляемые по результатам проверки или ревизии, а также *предписание*. Важно отметить, что такой документ, как *представление*, обжалован быть не может, так как он не является обязательным для исполнения, а носит лишь рекомендательный характер. Однако на практике встречаются случаи, когда объект контроля может привлекаться к административной ответственности не за неисполнение предложений, указанных в представлении, а за нарушение порядка документооборота. Так, например, учреждение может быть оштрафовано за непредоставление в контрольный орган в установленные сроки отзыва (протокола разногласий) на составленное в результате проверки представление. В этом случае в суде обжалуется не акт контрольного органа, а его действия. Примером такого судебного дела является процесс, проходящий в Арбитражном суде Пермского края, в результате которого суд признал действия Контрольно-счетной палаты города Перми незаконными и обязал устранить нарушения прав и законных интересов заявителя – Департамента образования администрации города Перми⁸.

Встречаются и другие примеры обжалования представления муниципального контрольно-счетного органа. Так, администрация Ангарского муниципального образования обратилась в суд с заявлением о признании незаконным представления Контрольно-счетной палаты Ангарского муниципального образования от 13.12.2007 № 01/11, составленного по результатам аудиторских проверок по вопросам регистрации и финансирования газеты «Ангарские ведомости» и использования средств местного бюджета, выделенных по подразделу 0804 «Периодическая печать и издательства» в 2007 году. Решением Арбитражного суда Иркутской области от 9 июля 2008 года заявленные требования удовлетворены. Постановлением апелляционной инстанции от 29 октября 2008 года решение суда оставлено без изменения.

В ходе рассмотрения кассационной жалобы Контрольно-счетной палаты Ангарского муниципального образования Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа установил, что составленное Контрольно-счетной палатой представление не обладает указанными признаками ненормативного правового акта, поскольку не содержит властно-распорядительных предписаний, влекущих для заявителя юридические последствия.

При таких условиях, поскольку оспариваемое представление от 13.12.2007 № 01/11 Контрольно-счетной палаты Ангарского муниципального образования не является ненормативным правовым актом (при этом под ненормативным правовым актом, подлежащим обжалованию в арбитражный суд, понимается документ, содержащий обязательные предписания, распоряжения, влекущие юридические последствия и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы заявителя), который может быть обжалован в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, настоящее дело не подлежит рассмотрению в арбитражном суде.

В связи с этим доводы кассационной жалобы, оспаривающие выводы судебных инстанций по существу заявленных требований, не рассматриваются, как не имеющие правового значения в данном случае.

Суды первой и апелляционной инстанций, удовлетворяя заявленные требования, руководствовались статьями 198 - 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и исходили из того, что *представление* Контрольно-счетной

палаты является ненормативным правовым актом. Между тем, по мнению Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа, суды первой и апелляционной инстанции не учли следующего.

Согласно пунктам 1, 2, 3 Положения о Контрольно-счетной палате Ангарского муниципального образования, утвержденного решением Думы Ангарского муниципального образования от 31.03.2006 № 56-07РД, основными задачами Контрольно-счетной палаты являются: организация и осуществление контроля за формированием и исполнением бюджета Ангарского муниципального образования, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта бюджета Ангарского муниципального образования; проведение экспертизы проектов бюджета Ангарского муниципального образования, целевых программ и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления по бюджетно-финансовым вопросам; контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности Ангарского муниципального образования; контроль состояния и обслуживания муниципального долга, рациональности и эффективности использования муниципальных заимствований, проверка финансового состояния получателей муниципальных гарантий. Основными целями деятельности Контрольно-счетной палаты являются недопущение нецелевого и неэффективного использования финансовых ресурсов Ангарского муниципального образования и объектов муниципальной собственности.

В соответствии с пунктами 15, 16 Положения Контрольно-счетная палата по результатам проведенных контрольных мероприятий и экспертно-аналитических работ направляет органам местного самоуправления, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления, подписанные председателем Контрольно-счетной палаты, для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях. Представление Контрольно-счетной палаты должно быть рассмотрено не позднее чем в месячный срок со дня получения, а также должен быть подготовлен соответствующий ответ о принятых мерах. В случаях выявления при проведении контрольных мероприятий фактов хищений денежных и материальных средств, иных злоупотреблений Контрольно-счетная палата передает материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы (пункт 15 Положения).

При выявлении на проверяемых объектах нарушений в финансово-хозяйственной и иной деятельности, наносящих Ангарскому муниципальному образованию реальный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Контрольно-счетной палаты, создания препятствий для проведения контрольных мероприятий, включая непредставление документов в сроки и в объеме, установленные нормативными актами органов местного самоуправления, Контрольно-счетная палата имеет право давать органам местного самоуправления и руководству проверяемых организаций независимо от форм собственности обязательные для исполнения предписания с указанием сроков их исполнения.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Контрольно-счетной палаты финансовый орган Ангарского муниципального образования принимает меры к нарушителю бюджетного законодательства в соответствии с нормами действующего законодательства.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний Контрольно-счетной палаты о возмещении причиненного ущерба, выявленного в ходе

проверок и обследований и подтвержденных актами, Контрольно-счетная палата вправе от имени Ангарского муниципального образования выступать в суде в защите прав и законных интересов Ангарского муниципального образования.

Предписание Контрольно-счетной палаты может быть обжаловано в судебном порядке (пункт 16 Положения).

Из буквального толкования указанных норм в их системной взаимосвязи следует вывод о том, что представление Контрольно-счетной палаты не обладает признаками ненормативного правового акта, поскольку является промежуточным документом, предлагающим лицу исправить допущенные нарушения, не содержит обязательных предписаний, распоряжений и не порождает правовых последствий для администрации.

Как усматривается из оспариваемого представления, администрации Ангарского муниципального образования предложено принять меры к устранению выявленных нарушений и о результатах проинформировать Контрольно-счетную палату.

В соответствии со статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Можно также встретить решения судов, связанные с обжалованием обязательных для исполнения актов контрольно-счетных органов. Так, например, городская управа городского округа «Город Калуга» обратилась в Арбитражный суд Калужской области с заявлением о признании незаконным предписания Контрольно-счетной палаты города Калуги и отмены её решения от 10.03.2009 года⁹.

Как следует из материалов дела, городским головой городского округа «Город Калуга» вынесено распоряжение № 546-р о размещении муниципального заказа на право заключения муниципального контракта на поставку ваты, перчаток, инструментов медицинских, клеенки и других медицинских товаров для МУЗ «Калужская городская больница скорой медицинской помощи» путем проведения открытого аукциона. В установленном порядке общество с ограниченной ответственностью «Медком-МП» подало заявку в Единую комиссию на участие в указанном аукционе, по итогам которого было принято решение, согласно которому ООО «Медком-МП» к участию в аукционе не допущено.

В связи с тем, что в полномочия Контрольно-счетной палаты города Калуги входит в том числе слежение за законностью исполнения Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», ООО «Медком-МП» обратилось к ней с жалобой.

По итогам рассмотрения жалобы Контрольно-счетной палатой города Калуги вынесено решение, согласно которому жалоба ООО «Медком-МП» признана обоснованной, в связи с чем Единой комиссией было решено выдать предписание об устранении нарушенных прав и законных интересов ООО «Медком-МП». Однако данное решение было обжаловано в Арбитражном суде Калужской области, который, в свою очередь, принял сторону Контрольно-счетной палаты и отказал городской управе городского округа «Город Калуга» в удовлетворении исковых требований. В

дальнейшем и Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд и Федеральный арбитражный суд Центрального округа оставили решение Арбитражного суда Калужской области без изменений.

Подводя итог, можно сказать, что нормативное регулирование деятельности внешних органов муниципального финансового контроля имеет множество различных недостатков, из которых можно выделить один. Так, на наш взгляд, наиболее важный недостаток – *полное отсутствие какой-либо унификации нормативных правовых актов, регулирующих деятельность муниципальных контрольно-счетных органов*. Решить эту проблему, полагаем, можно путем интеграции органов внешнего финансового контроля в рамках субъекта Российской Федерации и совместной разработки и обсуждения единых организационных подходов к организации и деятельности органов финансового контроля законодательной и представительной власти, а также их документального оформления.

Также одним из способов унификации нормативной правовой базы может стать разработка в каждом субъекте Российской Федерации специального модельного положения о контрольно-счетном органе муниципального образования. Примеры таких модельных положений уже встречаются. Так, Контрольно-счетной палатой Законодательного собрания Приморского края разработано и предложено органам местного самоуправления «Примерное положение о контрольно-счетной палате муниципального образования».

¹ См., *Васильева М. В.* Тенденции развития внешнего муниципального финансового контроля в условиях укрепления местного самоуправления // *Финансы и кредит*. 2009. № 1 (337). С. 37–38.

² Принято решением Думы Надеждинского муниципального района Приморского края от 30.09.2008 г. № 57 // *Трудовая слава*. 18 октября 2008. № 207–211 (9407–9411).

³ Принято решением Думы Кировского муниципального района от 30.01.2008 № 544.

⁴ Принято решением Благовещенской городской думы от 30.03.2006 г. № 12/34 (в ред. 20.12.2007 № 37/176) «О создании Контрольно-счетной палаты города Благовещенска и утверждении положения о Контрольно-счетной палате города Благовещенска» // *Благовещенск*. 14 апреля 2006. № 15.

⁵ Закон Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» // *Восточно-Сибирская правда*. 1 апреля 2004. № 60.

⁶ Утверждена решением Коллегии контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области (протокол от 19.01.2010 № 1).

⁷ См., подробнее: *Коростелев Д. А.* О признании недействительными ненормативных актов контрольно-счетных органов // *Финансы*. 2008. № 1. С. 58.

⁸ См., решение Арбитражного суда Пермского края от 25.01.2008 г. Дело № А50-15807/2007.

⁹ См., решение Арбитражного суда Калужской области от 08.05.2009 г. Дело № N А23-900/2009А-9-26.