

УДК 342.55

## ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Ширяева Альбина Владимировна<sup>1</sup>,  
e-mail: albinka.girl@mail.ru,

<sup>1</sup>Московский университет имени С.Ю. Витте, г. Москва, Россия

*Проводится анализ реформы муниципальной власти в регионах Российской Федерации, в том числе вопросов организации муниципального внешнего финансового контроля в субъектах РФ. В настоящее время известно, что процедура создания эффективного механизма работы муниципальной власти не представляется возможной без действенной системы финансового контроля на муниципальном уровне. На примере Чувашской Республики обосновывается потребность в переходе с двухуровневой системы местной власти к одноуровневой. Вместе с тем приводятся аргументы в пользу передачи полномочий по ведению муниципального внешнего финансового контроля от контрольно-счетных органов муниципальных образований к контрольно-счетным органам субъектов РФ. Указанные действия практически должны способствовать соблюдению основных принципов реализации действий в рамках финансового внешнего контроля. Прежде всего, положительные изменения наступят в отношении принципа независимости, соответственно, эффективность и объективность подобного контроля станут оправданными.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, субъект РФ, финансовый контроль, внешний муниципальный финансовый контроль

## ORGANIZATION OF MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL

Shiryayeva A.V.<sup>1</sup>,

e-mail: albinka.girl@mail.ru,

<sup>1</sup>Moscow Witte University, Moscow, Russia

*The article contains an analysis of the municipal government reform in the regions of the Russian Federation, including issues of the organization of municipal external financial control in the subjects of the Russian Federation. It is known that the procedure for creating an effective mechanism for the work of the municipal government is not possible without an effective system of financial control at the municipal level. Basing on the example of the Chuvash Republic, we have justified the need for a transition from a two-level system of local government to a one-level system. At the same time, arguments are given in favor of transferring the authority to conduct municipal external financial control from the control and accounting bodies of the Ministry of Defense to the control and accounting bodies of the subjects of the Russian Federation. The above actions should practically contribute to compliance with the basic principles within the framework of financial external control. First of all, positive changes will occur in relation to the principle of independence, and therefore the effectiveness and objectivity of such control will be justified.*

**Keywords:** local self-government, subject of the Russian Federation, financial control, external municipal financial control

DOI 10.21777/2587-9472-2023-1.1-26-32

Практика показывает, что муниципальная власть выступает в качестве центрального компонента в системе публичной власти и играет важнейшую роль в плане решения экономических и социальных задач в большинстве муниципальных образований (далее – МО). Следует отметить тот факт, что муниципальная власть не только обеспечивает решение местных вопросов, но и получает полномочия от государственных органов власти, обусловленные обслуживанием граждан, проживающих в том или ином МО.

Если принимать за основу Закон РСФСР от 6 июня 1991 г. «О местной власти в РСФСР», то прошло уже более 30 лет с тех пор, как состоялся переход к организации системы органов власти на местах, а также случилась масса изменений в рамках принципа самоуправления. Прежде всего, местная власть прошла ряд этапов развития. Проводилась активная работа, которая была сопряжена с созданием законодательной базы. Как ранее, так и сейчас внедряются разные формы и модели территориального управления МО. Тем не менее, спустя многие годы до сих пор так и не удалось достичь конечной цели – наладить эффективный механизм работы муниципальной власти на местах. Соответственно, сейчас в РФ местное самоуправление остается в состоянии перманентного реформирования.

Принимая во внимание нормы действующего законодательства, местное самоуправление и государственная власть не получили точек соприкосновения в отношении обязательных связей по иерархическому подчинению. На это также указывает ст. 12 Конституции РФ<sup>1</sup>. Следовательно, создание максимально эффективного взаимодействия между ними сталкивается с разными трудностями, которые предстоит решать на институциональном, правовом и научном уровне.

После того как летом 2020 г. были приняты многочисленные конституционные новеллы, сопряженные с работой государственных и местных органов власти, начинается новый этап в сфере их взаимоотношений. Большинство экспертов поправки в Конституции РФ о местной власти оценивают как факт усиливающейся тенденции к будущей централизации власти на местах посредством интеграции в государственную систему власти [1–3].

Двухуровневая система местной власти в РФ, существующая в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», продемонстрировала низкую эффективность. Прежде всего, это выражается в нестабильности государственного экономического развития, когда попросту не хватает средств для осуществления полномочий местной власти. Кроме того, в ходе урегулирования вопросов управленческого характера двухуровневая модель стала в некоторых случаях тем фактором, который в значительной мере осложняет решение проблемных вопросов на уровне МО.

Все это привело к тому, что федеральному законодателю попросту пришлось искать новые модели для территориальной организации местной власти, вследствие чего вводится новый вид МО – муниципальный округ, под которым подразумеваются несколько объединений, населенных пунктов, немunicipальных образований. Местное самоуправление здесь реализуют граждане через выборные и прочие местные органы власти. Они же вправе осуществлять некоторые государственные полномочия, которые передаются муниципальным органам власти по законам субъектов РФ, федеральным законам<sup>2</sup>.

Одним из субъектов РФ, организующих местную власть по новой модели, является Чувашская Республика. В начале 2021 г. здесь был реализован пилотный проект, по итогам которого Шумерлинский и Красноармейский муниципальные районы были трансформированы в муниципальные округа. На основании действующего регионального закона об организации местной власти были проведены реформы в связи с федеральным законодательством по части обеспечения работы муниципальных округов<sup>3</sup>.

Следует подчеркнуть, что представленные районы были трансформированы в округа после сложной, длительной работы. В сельских поселениях, чтобы выявить общественное мнение, узнать, как население относится к будущей новации, организованы публичные слушания. Органы поселений районов по итогам слушаний дали согласие на трансформацию в муниципальные округа.

Итак, за 2022 г. удалось создать местные органы власти новых муниципальных округов. На местах появились территориальные отделы, которые по своим полномочиям были приравнены к упраздненным администрациям сельских поселений. Все они были включены в структуру созданного муниципального округа, т.е. в состав нового подразделения – Управление развитием территорий.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.02.2023). – Текст: электронный.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон: [от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 18. – Ст. 2211.

<sup>3</sup> О внесении изменений в Закон Чувашской Республики «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике»: Закон Чувашской Республики: [от 21 апреля 2021 г. № 19]. – Текст: электронный // Интернет-портал правовой информации: [официальный сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.04.2023).

Принимая во внимание положительный опыт работы местного одноуровневого самоуправления в двух МО, прочие 19 муниципальных районов за 2022 г. также сумели трансформироваться в муниципальные округа. В сентябре 2022 г. на прошлых выборах избраны депутаты в представительные органы МО. Уже на первых сессиях были утверждены структуры для новых органов местной власти, установлен руководящий состав.

Перечислим одни из первых шагов организационного становления и работы нового вида МО, которые в настоящее время демонстрируют наличие ряда положительных тенденций [4].

1. Очевидной считается консолидация административных и представительских ресурсов, что позволяет оптимизировать затраты на содержание местных органов власти.

2. Посредством создания единого управленческого механизма для МО растет степень оперативности в плане принятия решений в рамках единого стратегического территориального плана развития.

3. Не может быть повторения полномочий в плане реализации тех вопросов, которые непосредственным образом связаны с жизнеобеспечением МО.

4. За счет того, что полномочия в плане создания, исполнения бюджета на уровне МО будут централизованы, удастся построить качественную систему закупок товаров, оказания услуг для потребностей муниципалитета.

5. Потребность в формировании лишь одного представительного органа МО позволяет в дополнительном порядке экономить средства местного бюджета. Это также поможет повысить конкуренцию на выборах депутатов в представительный орган МО, пополнить депутатский корпус гражданами, которые могут компетентно осуществлять полномочия.

Считается, что одним из самых главных инструментов, посредством которого удастся развивать социальную сферу, экономику МО, являются местные бюджеты. Они есть форма расходования, создания финансов, которые могут быть направлены на подкрепление функций, задач местной власти<sup>4</sup>. Идеальным выступает тот вариант, при котором каждое МО имеет свои, достаточные финансовые средства, которыми можно в свободном порядке распоряжаться в ходе исполнения полномочий, решая вопросы локального уровня. Однако практика складывается совсем иначе [5].

С учетом того, что местные бюджеты испытывают колоссальный недостаток средств для решения важных вопросов жизнеобеспечения, в МО остро стоит вопрос, касающийся дальнейшего совершенствования системы финансового муниципального контроля. Соответственно, вместе с действиями, которые направлены на перестраивание местной власти в Чувашской Республике, сейчас активно реформируется система местного финансового контроля над эффективным, целевым применением средств местных бюджетов. Прежде всего, подобная работа осуществляется в плане внешнего финансового муниципального контроля.

Практика показывает, что финансовый контроль выступает в качестве важной части внутри системы муниципального и государственного управления. Он является частью общей структуры контрольных государственных органов, центральным компонентом финансовой системы [6].

Многочисленные государственные отношения в сфере финансов, которые сопряжены с формированием, дифференциацией и расходованием денежных средств, – это все объекты контроля со стороны специализированных органов, причем на уровне не только государства, субъектов РФ, но и МО. Кроме того, следует отметить тот факт, что сейчас отмечается тенденция к усилению значимости государства в реализации управленческой функции во всех сферах общественной жизнедеятельности. В настоящее время принимаются последовательные действия, направленные на повышение эффективности менеджмента финансами через усиление статуса и расширение полномочий контрольных специализированных органов.

В России институт внешнего финансового муниципального контроля формируется в «нулевые» годы. Активное развитие данный процесс обретает только после принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>5</sup>. Соответственно, за не-

<sup>4</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: [от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 14 апреля 2023 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

<sup>5</sup> См.: Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон: [от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

сколько последних лет контрольно-счетные органы формируются, работают во всех муниципальных районах, муниципальных и городских округах.

В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса РФ контрольно-счетные органы МО ведут муниципальный внешний финансовый контроль. Их работа должна обеспечивать соблюдение бюджетного законодательства РФ, прочих нормативно-правовых актов, посредством которых регулируются бюджетные правовые отношения<sup>6</sup>.

Контрольно-счетные органы имеют функциональный и организационный суверенитет. Их работа может быть приостановлена в том случае, если на досрочных основаниях прекращаются полномочия представительного органа МО.

Основными задачами органов внешнего финансового муниципального контроля выступают: контроль над созданием и исполнением местных бюджетов; оценка эффективности, а также целевого применения выделений из бюджета; контроль над управлением объектами муниципальной собственности, исполнением бюджетных полномочий распорядителями бюджетных средств; работы, направленные на повышение финансовой дисциплины участников бюджетного процесса, и др.

В качестве правовой базы для возможной передачи полномочий осуществления муниципального внешнего финансового контроля выступает ч. 12 ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г.) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», согласно которой представительные органы МО в порядке, определенном законами субъектов РФ, получают право на заключение с контрольно-счетными региональными органами соглашений о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. В ряде субъектов РФ обозначенное нововведение воспринимается вполне положительно, в частности вносятся разные изменения в региональные законы о контрольно-счетных органах. Например, Законом Владимирской области от 10 июля 2019 г. № 45-ОЗ вводится ст. 21.1 под названием «Порядок заключения соглашений с представительными органами МО в сфере передачи счетной палате полномочий по ведению муниципального внешнего финансового контроля»<sup>7</sup>. Точно такие же статьи вносятся в законодательные акты о контрольно-счетных органах Пермского края<sup>8</sup>, Чувашской Республики<sup>9</sup> и др. Практически удалось сформировать законодательную базу для осуществления контрольно-счетными органами субъектов РФ не просто государственного внешнего финансового контроля, но и финансового внешнего муниципального контроля.

Подобно другим субъектам РФ, в Чувашской Республике вопросы, которые связаны с обеспечением максимально эффективной работы системы муниципального внешнего финансового контроля, остаются дискуссионными и обретают все большую значимость для общества. Такая тенденция обуславливается, прежде всего, проблемными вопросами в сфере бюджетирования, т.к. многие муниципалитеты являются дотационными. Все это вызывает крайнюю озабоченность региональных органов власти Чувашской Республики по поводу рационального применения материальных, финансовых ресурсов МО, отсутствия качественного контроля со стороны контрольно-счетных муниципальных органов.

Проводимые анализы деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палатой Чувашской Республики показывают, что большинство выявляемых контрольно-счетными органами муниципальных образований нарушений носят малозначительный характер и сводятся к неэффективному использованию бюджетных средств и муниципального имущества. В то же время более значимые нарушения, связанные с хищением бюджетных средств, их нецеле-

<sup>6</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: [от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 14 апреля 2023 г.)] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

<sup>7</sup> О внесении изменений в Закон Владимирской области «О Счетной палате Владимирской области»: Закон Владимирской области: [от 10 июня 2019 г. № 45-ОЗ]. – Текст: электронный // Интернет-портал правовой информации: [официальный сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2023).

<sup>8</sup> О внесении изменений в отдельные законы Пермского края: Закон Пермского края: [от 2 июля 2019 г. № 408-ПК]. – Текст: электронный // Интернет-портал правовой информации: [официальный сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2023).

<sup>9</sup> О внесении изменения в статью 9.1 Закона Чувашской Республики «О Контрольно-счетной палате Чувашской Республики»: Закон Чувашской Республики: [от 11 февраля 2021 г. № 3]. – Текст: электронный // Интернет-портал правовой информации: [официальный сайт]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2023).



вым использованием, неправомерным отчуждением муниципального имущества, не выявляются, хотя и имеют место. Данные факты в последующем подтверждаются в процессе проверок тех же объектов контроля государственными контрольными и надзорными органами. В результате, как показывает практика, одной из основных причин проведения некачественных контрольных мероприятий стала определенная зависимость сотрудников муниципальных контрольно-счетных органов от руководителей органов местного самоуправления.

Исходя из сложившихся обстоятельств в сфере организации внешнего муниципального финансового контроля и с учетом предложения главы Чувашской Республики, региональная Контрольно-счетная палата с начала 2021 г. стала проводить планомерную работу по заключению с представительными органами муниципальных образований соглашений о передаче ей полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Законодательной основой достижения таких договоренностей стала ст. 9.1 Закона Чувашской Республики от 13 сентября 2011 г. № 58 «О Контрольно-счетной палате Чувашской Республики»<sup>10</sup>, в котором подробно изложены порядок и последовательность действий при заключении соглашения.

Передача полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля представительными органами местного самоуправления Контрольно-счетной палате Чувашской Республики (далее – Контрольно-счетная палата ЧР) проходила поэтапно. В 2021 г. на основании соглашений о передаче таких полномочий контрольно-счетный орган начал проводить контрольные мероприятия и осуществлять экспертно-аналитическую деятельность в шести муниципалитетах, а с 1 января 2022 г. – во всех муниципальных образованиях, кроме Чебоксарского городского округа.

К реализации полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля в столице Чувашской Республики Контрольно-счетная палата ЧР приступила с 1 июля 2022 г. В результате к имеющимся объектам контроля Контрольно-счетной палаты ЧР прибавились еще около 1 200 муниципальных казенных, автономных и бюджетных учреждений, муниципальных предприятий и хозяйствующих обществ с участием муниципалитетов, в отношении которых проводятся контрольные мероприятия.

Концентрация функций внешнего муниципального финансового контроля в ведении Контрольно-счетной палаты ЧР потребовала предварительного проведения масштабных правовых и организационно-технических мероприятий. В частности, на стадии согласования проектов уставов новых муниципальных округов Контрольно-счетной палатой ЧР были внесены предложения по регулированию вопросов реализации внешнего муниципального финансового контроля с учетом законодательных нововведений в указанном муниципальном правовом акте. При принятии новых уставов муниципальных округов эти предложения были учтены [7].

Была проведена большая работа по автоматизации деятельности Контрольно-счетной палаты ЧР с применением современных электронных технологий, в частности внедрена система электронного документооборота. На сегодняшний день практически все документы из муниципальных образований в контрольно-счетный орган поступают в электронном виде.

Кроме того, на стадии полного запуска находится программный комплекс «Аналитика-СМАРТ», который позволяет анализировать и систематизировать документы, подвергающиеся экспертизе. Сюда относятся проекты законов и решений о бюджетах, об их исполнении, документы, касающиеся предварительного и последующего финансового контроля. Данный комплекс разработан Контрольно-счетной палатой ЧР совместно с Центром информационных технологий и вызвал живой интерес у контрольно-счетных органов других субъектов РФ [8].

В настоящее время Контрольно-счетной палатой ЧР ведется активная работа по обновлению действующего программного комплекса «Финконтроль». Кроме того, применяются меры по расширению информационного взаимодействия в сфере финансового контроля с прокуратурой Чувашской Республики, Министерством финансов Чувашии, Управлением федерального казначейства по Чувашской Республике, а также с другими органами.

<sup>10</sup> О Контрольно-счетной палате Чувашской Республики: Закон Чувашской Республики: [от 13 сентября 2011 г. № 58]. – URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW098&n=46011&dst=100001#tHtf0T0AUI6Eh7D1> (дата обращения: 02.02.2023). – Текст: электронный.

С учетом реализации переданных полномочий контрольно-счетным органом Чувашской Республики лишь за первую половину 2022 г. проводилось порядка 140 экспертных, контрольных мероприятий с применением новых программ и инструментов. По итогам проверок удалось установить ряд нарушений финансового законодательства на сумму 561 млн р. Отметим, что большая их часть была устранена. Местные органы власти использовали такую возможность, т.к. проверки проходили тогда, когда еще была возможность скорректировать финансовые отчеты муниципалитетов. Важную роль также играет возможность сквозного контроля средств и ресурсов по двум уровням.

Итак, можно подвести определенные итоги организации муниципального внешнего финансового контроля с учетом реформы муниципальной власти.

1. Двухуровневая система местной власти практически демонстрирует низкую свою эффективность, что проявляется, прежде всего, при нестабильности государственного экономического развития, когда нет в достаточном объеме средств на осуществление полномочий местных властей.

2. Определение эффективного механизма работы муниципальных властей не представляется возможным без действенной системы финансового муниципального контроля, внешнего контроля над рациональным применением материальных, финансовых ресурсов.

3. В настоящее время новые виды МО, системы организации государственного и муниципального внешнего контроля в субъектах РФ должны базироваться на принципах вариативности, учитывая особенности той или иной территории.

### Список литературы

1. *Болдырев О.Ю.* Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых? // Конституционный вестник. – 2020. – № 5. – С. 121–127.
2. *Демидов М.В.* Государственные органы и органы местного самоуправления в системе публичной власти // Государственная и муниципальная власть в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития: материалы III Всерос. науч.-практ. конф. – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2021. – С. 78–79.
3. *Корсун К.И.* Местное самоуправление после поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года: курс на взаимодействие с государственной властью или встраивание в ее вертикаль? // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2021. – № 1. – С. 98–101.
4. *Васильева Е.И. Гусельникова О.Ю.* Проблемы развития местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. – 2018. – № 4. – С. 26–32.
5. *Шахбанова А.М.* Особенности в деятельности органов внутреннего государственного контроля // Теория и практика мировой науки. – 2023. – № 2. – С. 30–34.
6. *Метелицкая Ю.В.* Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации // Вопросы российской юстиции. – 2021. – № 12. – С. 100–105.
7. *Масилова М.Г., Лобов В.Е.* Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2019. – Т. 11, № 4. – С. 170–179.
8. *Баляев Н.Д.* Внутренний государственный финансовый контроль: необходимость развития // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2020. – № 4. – С. 179–182.

### References

1. *Boldyrev O.Yu.* Popravki k Konstitucii Rossii: reshenie staryh problem ili sozdanie novykh? // Konstitucionnyj vestnik. – 2020. – № 5. – S. 121–127.
2. *Demidov M.V.* Gosudarstvennyye organy i organy mestnogo samoupravleniya v sisteme publichnoj vlasti // Gosudarstvennaya i municipal'naya vlast' v Rossijskoj Federacii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya: materialy III Vseros. nauch.-prakt. konf. – Cheboksary: CHKI RUK, 2021. – S. 78–79.
3. *Korsun K.I.* Mestnoe samoupravlenie posle popravok v Konstituciyu Rossijskoj Federacii 2020 goda: kurs na vzaimodejstvie s gosudarstvennoj vlast'yu ili vstraivanie v ee vertikal'? // Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. – 2021. – № 1. – S. 98–101.
4. *Vasil'eva E.I. Gusel'nikova O.Yu.* Problemy razvitiya mestnogo samoupravleniya // Municipalitet: ekonomika i upravlenie. – 2018. – № 4. – S. 26–32.

5. *Shahbanova A.M.* Osobennosti v deyatel'nosti organov vnutrennego gosudarstvennogo kontrolya // Teoriya i praktika mirovoj nauki. – 2023. – № 2. – S. 30–34.
6. *Metelickaya Yu.V.* Aktual'nye problemy mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii // Voprosy rossijskoj yusticii. – 2021. – № 12. – S. 100–105.
7. *Masilova M.G., Lobov V.E.* Problemy kadrovogo obespecheniya organov mestnogo samoupravleniya i puti ih resheniya // Territoriya novyh vozmozhnostej. Vestnik Vladivostokskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i servisa. – 2019. – T. 11, № 4. – S. 170–179.
8. *Balyaev N.D.* Vnutrennij gosudarstvennyj finansovyj kontrol': neobhodimost' razvitiya // Gumanitarnye, social'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki. – 2020. – № 4. – S. 179–182.