

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

АМАРЯН Арсен Варганович

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫЙ ОРГАН
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
КАК СУБЪЕКТ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, доцент

Беликов Евгений Геннадьевич

Саратов – 2022

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТА ФИНАНСОВОГО ПРАВА.....	22
1.1. Общая характеристика контрольно-счетного органа муниципального образования как органа местного самоуправления.....	22
1.2. Контрольно-счетный орган муниципального образования в системе субъектов финансового права.....	45
1.3. Особенности финансово-правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования	80
ГЛАВА 2. РЕАЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ	109
2.1. Финансовые правоотношения с участием контрольно-счетного органа муниципального образования: общая характеристика	109
2.2. Реализация полномочий контрольно-счетного органа муниципального образования в финансово-контрольном правоотношении	127
2.3. Реализация правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях	160
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	188
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	196

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Эффективное и оперативное решение вопросов местного значения требует должного объема финансового обеспечения. Его, как правило, недостаточность обусловлена во многом незначительным составом собственных источников доходов местных бюджетов и далеко не всегда покрывается межбюджетными трансфертами. В связи с этим вопросы правомерного, эффективного и рационального формирования, распределения и использования местных бюджетов и муниципального имущества требуют усиления муниципального финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами муниципальных образований (далее КСО МО). Активное участие муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов повышает значимость КСО МО в проверке эффективности использования соответствующих финансовых ресурсов.

Полноценной реализации финансово-правового статуса КСО МО на сегодняшний день препятствует незавершенность процесса формирования данных органов во многих муниципальных образованиях, а также несовершенство действующего правового регулирования. По состоянию на 01 января 2020 г. в Российской Федерации из 20846 действующих муниципальных образований только в 2159 (10,4 %) были созданы контрольно-счетные органы, при этом лишь 1233 имели статус юридического лица¹. По состоянию на 01 января 2019 г. наибольшее количество рассматриваемых органов было создано в 86,8 % муниципальных районов

¹ В диссертации приведена официальная статистика по состоянию на 2019 и 2020 годы. Данные за 2021 год на момент подготовки диссертации не опубликованы. См.: База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ykmb3eKg/munst.htm> (дата обращения: 17.07.2021); Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Электронный ресурс] // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027267-7> (дата обращения: 17.07.2021).

и городских округов и только в 0,97 % муниципальных образований иных типов¹.

До начала 2019 г. поселения, входящие в состав муниципального района, имели возможность передавать на основе соглашений полномочия по внешнему муниципальному финансовому контролю (далее ВМФК) только контрольно-счетным органам муниципальных районов. При отсутствии в муниципальном районе КСО МО поселение лишалось возможности заключить соглашение о передаче полномочий по внешнему финансовому контролю. В результате значительная часть бюджетов городских и сельских поселений России находилась вне поля зрения органов внешнего финансового контроля. Вступившие в силу с 8 января 2019 г. изменения в законодательство² предоставили право представительному органу любого муниципального образования передать контрольно-счетному органу субъекта РФ на основе соглашения полномочия по ВМФК. По состоянию на 1 января 2020 г. было заключено 13293 соглашения о передаче полномочий контрольно-счетных органов поселений, входящих в состав муниципального района, по осуществлению ВМФК контрольно-счетному органу муниципального района³. При этом не охваченными ВМФК остается более 25 % муниципальных образований. В связи с этим завершение процесса формирования КСО МО разных уровней остается одной из актуальных задач в области организации ВМФК, поскольку нормы о передаче указанных полномочий сформулированы как диспозитивные.

Создавшаяся ситуация осложняется недостатками системного подхода к регулированию и осуществлению внешнего государственного

¹ См.: *Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С.* К вопросу о передаче полномочий // Финконтроль. 2020. № 2. С. 7–11.

² См.: Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 566-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2018. № 53, ст. 8492.

³ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

и муниципального финансового контроля. В развитие поправки 2020 г. к Конституции РФ о вхождении органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в РФ был принят федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, новым законом усилены гарантии самостоятельности и независимости контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, уточнены и расширены отдельные полномочия указанных органов по аналогии с задачами, функциями и полномочиями Счетной палаты РФ. В то же время данным законом не проведена системная унификация таких элементов компетенции и в целом элементов финансово-правового статуса контрольно-счетных органов регионального и муниципального уровней и Счетной палаты РФ, как цели, задачи, функции и полномочия.

Несмотря на очевидную значимость КСО МО для осуществления финансовой деятельности муниципального образования, вопросы, связанные со спецификой финансово-правового статуса указанного органа и участием его в разнообразных финансовых правоотношениях на современном этапе развития, недостаточно исследованы в рамках науки финансового права. Большинство исследователей затрагивает аспекты деятельности КСО МО с позиции организации внешнего финансового контроля, не акцентируя внимание на структуре и содержании их статуса как субъектов финансового права. В частности, содержание и виды финансовой правосубъектности и в целом финансово-правового статуса КСО МО, а также обеспечение гарантий его функциональной, организационной и финансовой независимости существенным образом зависят от того, обладает ли он правом юридического лица. В связи с этим в научном исследовании нуждаются также вопросы, возникающие в процессе участия КСО МО

на правах юридического лица как субъекта бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношений. Кроме того, теоретическая разработка финансово-правового положения КСО МО невозможна без осмысления и уточнения понятийно-категориального аппарата и других актуальных вопросов современной науки финансового права в рамках обозначенной проблематики.

Изложенное обуславливает актуальность темы диссертации и своевременность обращения к ее исследованию.

Степень научной разработанности темы исследования. В настоящее время на диссертационном уровне отсутствуют актуальные научные изыскания, посвященные правовому положению КСО МО как субъекта финансового права. Наиболее близкой по тематике настоящего исследования является монография Ю.В. Арбатской (Пятковской), Н.В. Васильевой «Контрольный орган муниципального образования» (Иркутск, 2010 г.), посвященная отдельным финансово-правовым аспектам деятельности КСО МО. Однако указанная работа объективно не учитывает современное нормативное регулирование правового статуса КСО МО, поскольку была выпущена до принятия федерального закона от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее Закона № 6-ФЗ) и внесения существенных изменений в бюджетное законодательство, касающихся осуществления ВМФК¹.

В юридической науке отдельные проблемы правового статуса КСО МО и организации их деятельности рассматривались специалистами и в области административного права (В.В. Аржановым, А.В. Колесниковым, С.А. Кодинцевым и др.), муниципального права (Е.В. Белоусовой, Е.С. Шугриной, Н.Н. Жадобиной и др.), конституционного права

¹ См., например: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ (с изм. и доп. от 18 июля 2017 г., № 178-ФЗ) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31, ст. 4191; 2017. № 30, ст. 4458.

(М.В. Демидовым, С.В. Пылиным, О.В. Скоряковым, И.М. Шумиловым и др.). При этом вопросы финансово-правового статуса КСО МО указанными учеными в основном не затрагивались.

На данный момент усилия представителей финансово-правовой науки в основном сосредоточены на отдельных проблемах, связанных с организацией ВМФК, который осуществляется КСО МО. На монографическом уровне в указанной области следует выделить диссертации Э.В. Герасимюка «Правовое регулирование бюджетного контроля в Российской Федерации» (Москва, 2005 г.), А.Г. Петрусенко «Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений» (Ростов-на-Дону, 2006 г.), А.Ю. Андреевой «Правовое и организационное обеспечение бюджетного контроля» (Москва, 2007 г.), О.Ю. Бубновой «Финансово-правовые основы бюджетного контроля в Российской Федерации» (Москва, 2007), В.В. Верещагиной «Муниципальные контрольно-счетные органы России: финансово-правовой аспект» (Ростов-на-Дону, 2011), И.Б. Лагутина «Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование» (Москва, 2014 г.), В.В. Уксусова «Муниципальное образование как субъект финансового права» (Москва, 2016 г.), С.М. Мироновой «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» (Саратов, 2021 г.) и др.

Особо необходимо отметить работы ученых, в которых рассматриваются теоретические аспекты финансовой правосубъектности и финансово-правового статуса в целом на примере отдельных органов и организаций и которые послужили доктринальной и методологической основой для исследования правового положения КСО МО как субъекта финансового права: М.В. Карасевой (Сенцовой) «Финансовое правоотношение» (Москва, 2001 г.), И.В. Бит-Шабо «Бюджетные учреждения как субъекты финансового права» (Саратов, 2004 г.), О.Ю. Бакаевой

«Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации» (Саратов, 2005 г.), Л.Н. Древаль «Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование» (Москва, 2009 г.), С.В. Рыбаковой «Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права» (Саратов, 2009 г.), Е.Г. Писаревой «Государственные учреждения в системе субъектов финансового права» (Саратов, 2011 г). А.В. Голубевым значительное внимание уделено выявлению из содержания бюджетно-контрольного правоотношения элементов правового статуса контролирующего и контролируемого субъектов, которыми одновременно выступает и КСО МО («Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля», Москва, 2009 г.).

Следует подчеркнуть, что, несмотря на наличие работ, в которых изучаются отдельные вопросы финансово-правового положения и деятельности КСО МО, в настоящее время отсутствуют специальные научные изыскания, посвященные комплексному исследованию содержания и видов финансовой правосубъектности КСО МО, структуры и содержания финансово-правового статуса указанных органов, их места в системе внешнего публичного финансового контроля, особенностям их участия в разнообразных финансовых правоотношениях.

Объект и предмет диссертационного исследования. *Объектом исследования* являются общественные отношения, связанные с участием контрольно-счетного органа муниципального образования, урегулированные финансово-правовыми нормами.

Предмет исследования составляют нормы международных правовых актов, правовых актов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, регулирующие положение КСО МО как участников финансовых правоотношений; научные положения и концепции, материалы правоприменительной практики в указанной сфере, данные официальной статистики.

Цель и задачи диссертационного исследования. *Цель работы* заключается в формировании концептуальных основ правового регулирования участия КСО МО в финансовых отношениях и разработке с их учетом рекомендаций по совершенствованию соответствующих нормативных правовых актов в области ВМФК.

Для достижения намеченной цели были поставлены следующие *исследовательские задачи*:

- выявить особенности правового статуса КСО МО как органа местного самоуправления;
- определить место КСО МО в системе субъектов финансового права;
- систематизировать финансовые правоотношения с участием КСО МО;
- выявить типы финансово-правового статуса КСО МО согласно действующему законодательству, их особенности и структуру;
- установить особенности и проблемы реализации финансовой правосубъектности КСО МО в финансово-контрольных, иных бюджетных, а также налоговых и других финансовых правоотношениях;
- выработать практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования реализации полномочий КСО МО в области ВМФК.

Методологическая основа диссертации. Исследование проведено на базе комплекса общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция, системно-структурный и др.) и частнонаучных (сравнительно-правовой, формально-юридический, правового моделирования и др.) методов познания. Их использование позволило изучить особенности участия КСО МО в финансовых правоотношениях, а также сформулировать предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в области организации муниципального финансового контроля.

Применение системно-структурного метода позволило определить место КСО МО в системе субъектов финансового права в целом и системе органов общегосударственного бюджетного контроля.

Использование методов формальной логики (анализ, синтез, дедукция, индукция и т.п.) позволило сформулировать и обосновать выводы по результатам проведенного исследования. В частности, указанные методы позволили сформулировать авторские дефиниции понятий «финансовая правосубъектность КСО МО», «финансово-правовой статус КСО МО», «финансовая деятельность муниципального образования», выявить виды финансовой правосубъектности КСО МО и финансовых правоотношений с их участием, а также выстроить иные логические умозаключения.

Посредством сравнительно-правового метода были выявлены особенности участия в финансовых правоотношениях (финансово-правового статуса) КСО МО, действующих на правах юридического лица и не обладающих таким статусом.

Формально-юридический метод и метод правового моделирования были положены в основу оценки состояния действующей системы нормативно-правового регулирования в области внешнего муниципального финансового контроля и иных финансовых отношений, а также выработки рекомендаций по ее совершенствованию.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Вопросы, составляющие объект настоящего исследования, изучены посредством обращения к работам ученых в области *общей теории права* (С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.М. Горшенева, Ю.И. Гревцова, С.Ф. Кечекьяна, С.А. Комарова, Я.М. Магазинера, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсесянца, Т.А. Солодовниченко, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфиной, В.Н. Хропанюка и др.), *административного права* (Ю.С. Адушкина, В.В. Аржанова, Д.Н. Бахраха, А.В. Колесникова, Н.М. Кониная, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, Е.И. Маториной и др.), *муниципального и конституционного права*

(Е.В. Белоусовой, М.В. Демидова, А.А. Джагаряна, Н.Н. Жадобиной, В.С. Кашо, С.В. Пылина, О.В. Роньжиной, О.В. Скорякова, Е.Ю. Тихалевой, Е.С. Шугриной, И.М. Шумилова и др.).

Базовыми при рассмотрении проблем в области финансового права, в том числе бюджетного и налогового права, стали исследования А.Ю. Андреевой, Ю.В. Арбатской (Пятковской), Е.В. Афониной (Юдиной), О.Ю. Бакаевой, К.С. Бельского, И.В. Бит-Шабо, О.Ю. Бубновой, Н.В. Васильевой, Э.В. Герасимюка, А.В. Голубева, Е.Ю. Грачевой, Л.Н. Древаль, А.С. Емельянова, М.В. Карасевой (Сенцовой), Е.Н. Кондрат, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, И.Б. Лагутина, О.А. Левиной, С.В. Мироновой, Е.Н. Пастушенко, Г.В. Петровой, И.В. Петровой, А.Г. Петрусенко, Е.Г. Писаревой, Е.В. Покачаловой, Е.А. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, С.В. Рыбаковой, Ю.Л. Смирниковой, Э.Д. Соколовой, В.В. Уксусова, Н.И. Химичевой, С.О. Шохина и др.

Отдельное внимание было уделено научным работам экономического характера, посвященным вопросам организации ВМФК, которые выполнили А.Н. Газетов, Д.В. Дементьев, В.И. Перов, Т.Ф. Табунщикова, В.И. Шлейников и др.

Нормативно-правовую базу диссертационного исследования составили международно-правовые акты, Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и другие, законы субъектов РФ, подзаконные нормативные акты, муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие финансовые отношения с участием КСО МО.

Эмпирической базой диссертационного исследования послужили правовые акты различных судов судебной системы РФ, в том числе акты

Верховного Суда РФ, арбитражных судов; статистические данные; материалы правоприменительной практики Министерства финансов РФ.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней разработаны концептуальные основы правового регулирования участия КСО МО в финансовых отношениях, а также сформирована система рекомендаций по совершенствованию федеральных законов и нормативных правовых актов муниципальных образований в области ВМФК. В частности, выявлены особенности КСО МО как коллективного субъекта финансового права, что позволило определить специфику его финансовой правосубъектности, раскрыть сущность и структуру его финансово-правового статуса, определить объем и содержание понятий «финансовая правосубъектность КСО МО», «финансово-правовой статус КСО МО». В рамках обеспечения системного подхода к регулированию и осуществлению внешнего государственного и муниципального финансового контроля сформулированы предложения по унификации терминологии, касающейся отдельных элементов компетенции и в целом элементов финансово-правового статуса контрольно-счетных органов муниципальных образований, субъектов РФ и Счетной палаты РФ. Разграничен финансово-правовой статус КСО МО в зависимости от вида их организационной обособленности, выявлены особенности реализации финансовой правосубъектности КСО МО в финансово-контрольных, иных бюджетных, а также налоговых и других финансовых правоотношениях. Разработаны практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования реализации полномочий КСО МО в области ВМФК.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие **отличающиеся новизной или содержащие элементы новизны положения:**

1. Правовой статус КСО МО как органа местного самоуправления предопределяет особенности его отраслевого правового статуса как коллективного субъекта финансового права, что выражается в наделении его

соответствующей финансовой правосубъектностью и способностью участвовать в финансовых правоотношениях. Данный орган как орган местного самоуправления представляет в финансовых правоотношениях публичные интересы муниципального образования, выражает его волю и реализует его функции в области финансовой деятельности, главным образом по внешнему муниципальному финансовому контролю.

2. Финансовая правосубъектность КСО МО представляет собой определенную финансово-правовыми нормами его способность быть участником правоотношений по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования (в основном посредством осуществления внешнего муниципального финансового контроля), обладая соответствующей компетенцией, а также по реализации прав и исполнению обязанностей, предусмотренных финансовым законодательством, при наличии у него статуса юридического лица.

Финансовая правосубъектность КСО МО может быть двух типов: базовая и универсальная. Базовая правосубъектность возникает с момента образования КСО МО без наделения его правами юридического лица и включает в себя правосубъектность в области осуществления ВМФК. Универсальная правосубъектность, которой обладает КСО МО при наличии у него статуса юридического лица, предполагает правосубъектность в области осуществления ВМФК и иные виды финансовой правосубъектности (бюджетную, налоговую, в области обязательного социального страхования).

3. КСО МО обладают общей и отраслевой, прежде всего финансовой, правоспособностью, а также специальной правоспособностью, если они наделяются статусом юридического лица. В свою очередь их финансовая правоспособность подразделяется на общую и специальную в зависимости от их общего правового статуса.

Специальная финансовая правоспособность обусловлена их предназначением – осуществлять ВМФК. Ее содержание (компетенция

в указанной области) будет одновременно обуславливать в соответствии с другой классификацией активную правоспособность, что в совокупности позволяет относить КСО МО к подгруппе коллективных субъектов финансового права, осуществляющих властные полномочия. КСО МО может также наделяться специальной финансовой правоспособностью при осуществлении финансовой деятельности муниципального образования как главный администратор доходов местного бюджета.

Общей финансовой правоспособностью, например как налогоплательщики или налоговые агенты, могут обладать не все КСО МО, а только те из них, которые наделяются правами юридического лица. Данный вид финансовой правоспособности можно соответственно отнести к пассивной правоспособности. В частности, несмотря на наличие у КСО МО как налогоплательщика комплекса прав, именно налоговая обязанность будет обуславливать его в целом пассивную правоспособность в налоговых правоотношениях.

4. Нормативное закрепление финансовой правосубъектности КСО МО имеет свои особенности:

- она устанавливается публично-правовыми образованиями разных уровней: федерального, регионального и местного (в области организации и осуществления ВМФК, осуществления отдельных бюджетных полномочий как участника муниципального бюджетного процесса);

- она устанавливается только актами законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, что обусловлено статусом КСО МО как органа ВМФК;

- наличие правосубъектности КСО МО в финансовых правоотношениях, в основном не связанных с осуществлением ВМФК, зависит от обладания им правами юридического лица, которое находит закрепление в положении о данном органе и (или) уставе муниципального образования.

5. Финансово-правовой статус КСО МО, обусловленный особенностями финансовой правосубъектности данного органа, представляет собой его компетенцию по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования (главным образом посредством осуществления ВМФК), гарантии реализации указанной компетенции, а также права и обязанности, предусмотренные финансовым законодательством и обусловленные наличием у него статуса юридического лица.

6. Финансово-правовой статус различных КСО МО по своему объему и содержанию не одинаков в силу того, что не все они могут обладать правами юридического лица. В то же время финансово-правовой статус любого КСО МО обусловлен его правовым положением как специального органа местного самоуправления – органа ВМФК, создаваемого представительным органом и подотчетного ему. При этом наличие у КСО МО статуса юридического лица способствует обеспечению более полной реализации принципа организационной, функциональной и финансовой независимости его деятельности как органа ВМФК. При рассмотрении возможности создания КСО МО без прав юридического лица в поселении, внутригородском районе (в силу небольшой территории, численности населения и финансовой обеспеченности муниципального образования) более целесообразным представляется делегировать полномочия по осуществлению ВМФК контрольно-счетному органу вышестоящего муниципального образования, а при его отсутствии – контрольно-счетному органу субъекта РФ.

У КСО МО, созданных на правах юридического лица – муниципального казенного учреждения, финансово-правовой статус усложняется по своему содержанию и структуре. Статус КСО МО как юридического лица обуславливает наличие у него общей, в основном пассивной, финансовой правосубъектности как участника различных

финансовых правоотношений: бюджетных, налоговых, в области обязательного социального страхования.

7. Структура финансово-правового статуса любого КСО МО включает следующие элементы:

- цели и задачи по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования;

- функции КСО МО (контрольная, экспертно-аналитическая, правотворческая, организационная, информационная и др.);

- властные полномочия (права и обязанности) КСО МО как органа ВМФК. Полномочия КСО МО одновременно обладают признаками субъективного права и юридической обязанности, поскольку обязательны к исполнению органом и предполагают установление соответствующих конкретному полномочию обязанностей подконтрольных субъектов и других участников правоотношений;

- формы и методы деятельности КСО МО;

- гарантии деятельности КСО МО.

Структура финансово-правового статуса КСО МО, созданного на правах юридического лица, носит более сложный характер. Например, структура указанного статуса КСО МО как налогоплательщика помимо налоговых прав и обязанностей будет дополняться налоговой ответственностью, а гарантии его деятельности – гарантиями реализации его прав и их защиты как субъекта налоговых правоотношений.

8. Структура финансово-контрольных правоотношений с участием КСО МО, носящих преимущественно процессуальный характер, обладает определенной спецификой и может иметь существенные различия в зависимости от вида конкретного правоотношения.

Субъектный состав рассматриваемых правоотношений составляют:

- контролирующий субъект (КСО МО);

- подконтрольные субъекты, состав которых характеризуется неоднородностью;

- субъекты, содействующие осуществлению экспертно-аналитических мероприятий;

- представительный орган, выступающий главным «заказчиком» результатов экспертно-аналитических мероприятий.

Объектом финансово-контрольных правоотношений в силу их процессуального характера выступает неотделимая от содержания правоотношений деятельность КСО МО по осуществлению ВМФК.

Содержание правоотношений в каждом конкретном случае составляют полномочия КСО МО и права, обязанности иных участников.

Полномочия КСО МО многообразны и могут быть классифицированы по нескольким основаниям:

1) по форме правового закрепления они делятся на закрепленные:

- в федеральном законодательстве;

- в законодательных актах субъекта РФ;

- в актах представительного органа муниципального образования;

2) по форме осуществления ВМФК их следует подразделить на:

- полномочия, осуществляемые преимущественно в форме контрольных мероприятий;

- полномочия, осуществляемые преимущественно в форме экспертно-аналитических мероприятий;

3) по форме взаимодействия КСО МО с другими субъектами финансово-контрольного правоотношения можно выделить:

- полномочия, осуществляемые в отношении подконтрольных субъектов (организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета, контроль за формированием, управлением и распоряжением муниципальной собственностью, оценка эффективности предоставления налоговых льгот и др.);

- полномочия, осуществляемые во взаимодействии с иными субъектами правоотношения (экспертиза проекта местного бюджета, внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета, анализ бюджетного процесса и др.);

4) по сфере реализации КСО МО полномочий последние можно подразделить на:

- полномочия в сфере муниципального правотворчества (экспертиза проектов местного бюджета, внешняя проверка отчета об исполнении бюджета, экспертиза проектов муниципальных правовых актов, а также муниципальных программ и др.);

- полномочия в сфере финансово-экономической деятельности муниципального образования (организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета, оценка эффективности и контроль за соблюдением установленного порядка формирования муниципальной собственности, управления и распоряжения ее, оценка эффективности применения налоговых льгот и иных преимуществ, оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств и др.);

- полномочия в сфере закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд (аудит в контрактной системе закупок);

- полномочия в сфере противодействия коррупции.

Проведенное исследование позволило сформулировать **предложения по совершенствованию действующего законодательства:**

1. В целях обеспечения обязательности осуществления полномочий в области ВМФК в каждом муниципальном образовании в случае невозможности (нецелесообразности) создания КСО МО на правах юридического лица следует внести изменения:

- в часть 11 статьи 3 Закона 6-ФЗ путем изложения ее в следующей редакции: «11. При отсутствии контрольно-счетного органа в поселении, входящем в состав муниципального района, внутригородском районе полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового

контроля передаются соответственно контрольно-счетному органу муниципального района, городского округа с внутригородским делением на основании соглашения между представительными органами поселения и муниципального района, внутригородского района и городского округа с внутригородским делением. Действие соглашения прекращается в случае принятия представительным органом поселения, внутригородского района решения о создании контрольно-счетного органа с момента наделения вновь созданного контрольно-счетного органа поселения, внутригородского района полномочиями. При отсутствии контрольно-счетного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) полномочия поселения (внутригородского района) по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля передаются контрольно-счетному органу субъекта Российской Федерации на основании соглашения между представительным органом поселения (внутригородского района) и контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации»;

- в часть 12 статьи 3 Закона 6-ФЗ путем изложения ее в следующей редакции: «12. При отсутствии контрольно-счетного органа в муниципальном образовании (муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением либо внутригородской территории города федерального значения) полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля передаются контрольно-счетному органу субъекта Российской Федерации на основании соглашения между представительным органом муниципального образования и контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации. Действие соглашения прекращается в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о создании контрольно-счетного органа с момента наделения вновь

созданного контрольно-счетного органа муниципального образования полномочиями».

2. В целях обеспечения контроля за законностью и эффективностью использования КСО МО средств местного бюджета следует включить в статью 20 Закона № 6-ФЗ пункт 3, закрепляющий обязанность представительных органов муниципальных образований организовывать проведение независимого аудита в отношении КСО МО один раз в три года за счет средств местного бюджета.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы. Выработанные концептуальные положения, выводы и предложения призваны углубить сложившиеся в науке финансового права представления относительно участия КСО МО в финансовых правоотношениях и могут способствовать дальнейшей разработке теоретических вопросов финансовой правосубъектности и финансовых правоотношений.

Практические рекомендации и предложения могут быть использованы в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления, КСО МО, а также в процессе преподавания учебных дисциплин «Финансовое право», «Бюджетное право» и «Публичный финансовый контроль» в юридических вузах и на юридических факультетах.

Степень достоверности результатов диссертационного исследования. Полученные результаты диссертационного исследования обеспечены непротиворечивыми теоретическими положениями, взятыми за основу, научно-теоретическим аргументированием, применением общих и специальных методов научного познания, выбор которых обусловлен поставленными целями и решаемыми задачами.

Основные значимые положения, касающиеся особенностей участия КСО МО в финансовых правоотношениях, исследованы с позиции их соответствия положениям правовой теории, действующего законодательства и правоприменительной практики.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация обсуждена на кафедре финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» и рекомендована ею к защите.

Основные положения диссертации отражены в докладах на международных научно-практических мероприятиях: «Финансово-правовые основы экономической безопасности российского государства» (г. Саратов, 2017 г.), «Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы» (г. Саратов, 2018 г.), «Взгляды молодых ученых на проблемы реализации правовой грамотности и культуры в сфере финансового права» (г. Саратов, 2018 г.), «Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права» (г. Саратов, 2018 г.), «Доктрина финансового права: современное развитие и реализация» (г. Саратов, 2018 г.), «Современная юридическая наука и практика: актуальные проблемы» (г. Саратов, 2019 г.), а также научно-практических конференциях всероссийского уровня: «Безопасность в бюджетно-налоговой, таможенной и иных сферах финансовой деятельности: экономические и правовые проблемы» (г. Саратов, 2017 г.), «Публичное управление в России: новые импульсы, векторы, возможности» (г. Саратов, 2017 г.).

Основные положения и выводы диссертации отражены в 12 научных статьях (общим объемом 4,0 а.л.), 4 из которых – в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

1.1. Общая характеристика контрольно-счетного органа

муниципального образования как органа местного самоуправления

Для выявления особенностей КСО МО как субъекта финансового права представляется необходимым обратиться к характеристике его правового статуса в целом как органа местного самоуправления. Правовой статус в общем виде представляет собой юридически закрепленное положение лица в обществе (правовое положение)¹, совокупность всех принадлежащих ему прав и обязанностей². Правовое положение КСО МО именно как особого органа местного самоуправления – органа ВМФК во многом обуславливает его финансово-правовой статус. Этим, в частности, и объясняется целесообразность первоначального рассмотрения правового статуса КСО МО именно как органа местного самоуправления.

Отдельные вопросы правового статуса и организации деятельности КСО МО, прежде всего в области муниципального финансового контроля, являются в последние годы предметом рассмотрения представителей различных наук: конституционного³, муниципального⁴, финансового¹ и

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. С. 186.

² См.: Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник. М.: Юстицинформ, 2001. С. 302.

³ См.: Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011; Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006; Скоряков О.В. Конституционно-правовое регулирование участия представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в бюджетном контроле: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; Шумилов И.М. Конституционно-правовая основа и механизм реализации бюджетных полномочий муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; и др.

⁴ См.: Белоусова Е.В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011; Жадобина И.Н. Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001; Шугрина Е.С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008; и др.

административного права². Однако для выявления специфики финансово-правового положения КСО МО в современных условиях необходима комплексная теоретико-юридическая оценка его правового статуса как органа местного самоуправления, существенным образом влияющего на его финансово-правовой статус.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее Закон № 131-ФЗ) КСО МО входит в структуру органов местного самоуправления⁴. Следовательно, он является органом местного самоуправления, т.е. звеном аппарата муниципального образования, наделенным собственными властными полномочиями по решению вопросов местного значения. Специалистами в области муниципального права дается в основном сходное определение органа

¹ См.: *Андреева А.Ю.* Правовое и организационное обеспечение бюджетного контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Арбатская Ю.В.* Контрольный орган муниципального образования: монография / Арбатская Ю.В., Васильева Н.В. Иркутск: Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2010; *Бубнова О.Ю.* Финансово-правовые основы бюджетного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Герасимюк Э.В.* Правовое регулирование бюджетного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Голубев А.В.* Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Лагутин И.Б.* Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014; *Петрусенко А.Г.* Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005; *Уксусов В.В.* Муниципальное образование как субъект финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016; и др.

² См.: *Аржанов В.В.* Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018; *Колесников А.В.* Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003; *Кодинцев С.А.* Административно-правовая организация бюджетно-финансового контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003; и др.

³ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 492-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; Рос. газета. 2022. 11 янв.

⁴ Такой же подход к КСО МО сохраняется и в проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill> (дата обращения: 27.01.2022).

местного самоуправления, при этом указывается на особенность его создания: избрание непосредственно населением и (или) образование представительным органом муниципального образования¹. По аналогии с признаками органа государственной власти (государственного органа)² можно выделить и неразрывный комплекс признаков КСО МО как органа местного самоуправления, поскольку тот и другой органы представляют публичную власть на определенной территории, имеют общую публично-правовую природу и входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации (п. 3 ст. 132 Конституции РФ³). Кроме того, в науке муниципального права выделяют признаки органа местного самоуправления, в основном сходные с признаками органа государственной власти⁴.

В связи с этим можно выделить следующие признаки КСО МО как органа местного самоуправления, которые выражаются в том, что он:

- 1) представляет собой звено аппарата муниципального образования;
- 2) создается и действует от имени муниципального образования;
- 3) функционирует на основе законов и других нормативных правовых актов;
- 4) обладает собственной компетенцией, выполняя свойственные лишь ему задачи и функции и осуществляя в соответствии с ними властные полномочия;
- 5) имеет территориальные масштабы своей деятельности;

¹ См., напр.: Муниципальное право: учебник / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. М., 2015. С. 222.

² См.: *Кондрат Е.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный) https://fictionbook.ru/author/e_n_kondrat/kommentariyi_k_federalnomu_zakonu_ot_7_f/read_online.html?page=3 (дата обращения: 03.08.2018); *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебное пособие. Саратов: СГАП, 2000. С. 60; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч. С. 92-93.

³ См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; 2020. 4 июля.

⁴ См., напр.: Муниципальное право: учебник / С.Г. Соловьев, Е.И. Бычкова. М., 2015. С. 222.

б) характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью;

7) обладает необходимой материальной базой и источниками финансирования.

В целях настоящего исследования представляется необходимым более подробно остановиться на содержании указанных признаков.

1. КСО МО представляет собой звено аппарата муниципального образования. Каждое муниципальное образование формирует свою систему органов местного самоуправления, т.е. свой аппарат. По аналогии с понятием государственного аппарата (аппарата государства)¹ можно определить и понятие аппарата муниципального образования, под которым следует понимать совокупность органов местного самоуправления, образующих единую систему и взаимосвязанных общими принципами организации и деятельности. В качестве таких принципов выступают принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина, законности, гласности, разделения властей, профессионализма, сочетания коллегиальности и единоначалия, сочетания выборности и назначаемости и др.²

КСО МО выступает одним из звеньев аппарата муниципального образования, поскольку он входит, как уже отмечалось, в структуру органов местного самоуправления. При этом следует отметить, что в соответствии с Законом № 131-ФЗ образование КСО МО – это право, а не обязанность представительного органа, так как КСО МО, исходя из содержания ч. 2 ст. 34 данного закона, не относится к числу органов, наличие которого в структуре органов местного самоуправления обязательно. В то же время ч. 5 ст. 34 указанного закона предусматривает возможность определения структуры органов местного самоуправления на местном референдуме или сходе граждан в случае создания на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 96.

² См.: Там же. С. 96 – 98.

образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования. При этом в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон № 6-ФЗ)¹ КСО МО определяется как постоянно действующий орган ВМФК, деятельность которого не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа (ч. 2 и ч. 5 ст. 3). Необходимость существования КСО МО, выполняющего полномочия в области ВМФК, в том числе внешнюю проверку годового отчета об исполнении местного бюджета вытекает и из положений Бюджетного кодекса РФ² (далее – БК РФ), содержащихся в п. п. 1, 2 ст. 157, п. п. 1, 2 ст. 264.4, п. п. 1, 2 ст. 265. В то же время и в Законе № 6-ФЗ (ч. ч. 1, 12 ст. 3), и в БК РФ (п. 2 ст. 264.4) предусматривается возможность передачи вышеуказанных полномочий контрольно-счетному органу вышестоящего муниципального образования или субъекта РФ³.

Что касается взаимосвязи КСО МО с другими органами местного самоуправления в контексте общих принципов организации и деятельности, то к таким принципам, закрепленным на законодательном уровне, можно отнести принципы законности, эффективности и гласности⁴.

2. КСО МО создается и действует от имени муниципального образования. В соответствии со ст. 38 Закона № 131-ФЗ и ст. 3 Закона № 6-ФЗ КСО МО образуется представительным органом муниципального образования. В соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования решаются несколько вопросов в области ВМФК:

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903; 2021. № 27, ст. 5083.

² См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 29 ноября 2021 г., № 384-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2021. № 49, ст. 8148.

³ Подробнее об этом см. параграф 1.2 настоящего исследования.

⁴ См.: Ст. 4 Закона № 6-ФЗ.

- о создании (целесообразности создания) муниципального контрольно-счетного органа;
- об определении наименования образуемого им контрольно-счетного органа;
- о наделении контрольно-счетного органа городского (сельского) поселения, внутригородского района либо внутригородской территории города федерального значения правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования¹;
- об определении его организационно-правовой формы как юридического лица;
- об установлении полномочий, состава и порядка деятельности контрольно-счетного органа.

По состоянию на 01 января 2020 г. в Российской Федерации из 20846 действующих муниципальных образований только в 2159 (10,4 %) из них были созданы контрольно-счетные органы². По состоянию на 01 января 2019 г. наибольшее количество рассматриваемых органов было создано в 86,8 % муниципальных районов и городских округов и только в 0,97 % муниципальных образований иных типов³.

Такая ситуация во многом была обусловлена положениями законодательства, предоставлявшего поселениям возможность не образовывать контрольно-счетные органы, а на основании соглашений

¹ См.: Ч. 8 ст. 3 Закона № 6-ФЗ в ред. федерального закона от 1 июля 2021 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // www.pravo.gov.ru. 01.07.2021.

² См.: База данных показателей муниципальных образований // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ykmb3eKg/munst.htm> (дата обращения: 17.07.2021); Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027267-7> (дата обращения: 17.07.2021).

³ См.: *Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С.* К вопросу о передаче полномочий // Финконтроль. 2020. № 2. С. 7–11.

передавать соответствующие полномочия контрольно-счетному органу муниципального района (городского округа с внутригородским делением) или субъекта РФ (п. 2 ст. 264.4 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), ч. 11 ст. 3 Закона № 6-ФЗ). Для большинства сельских поселений передача данных полномочий вполне оправдана как с экономической, так и организационно-правовой точек зрения. При этом если в муниципальном районе отсутствовал контрольно-счетный орган, то поселение лишалось предусмотренной ч. 11 ст. 3 Закона № 6-ФЗ возможности заключить соглашение о передаче полномочий по внешнему финансовому контролю. В результате значительная часть бюджетов городских и сельских поселений России находилось вне поля зрения органов внешнего финансового контроля. Однако с 8 января 2019 года вступила в силу новая редакция ч. 12 ст. 3 Закона № 6-ФЗ¹; в соответствии с ней не конкретизируется вид муниципального образования, представительный орган которого может передать полномочия КСО субъекту РФ, что позволило поселениям, муниципальным районам, городским и муниципальным округам передавать полномочия КСО субъекту РФ. Таким образом, законодатель устранил пробел, лишавший возможности городские и сельские поселения передать полномочия своих КСО, в случае если в муниципальном районе не создан соответствующий орган. По состоянию на 1 января 2020 года заключено 13293 соглашения о передаче полномочий контрольно-счетных органов поселений, входящих в состав муниципального района, по осуществлению ВМФК контрольно-счетному органу муниципального района². При этом не охваченными ВМФК остается более 25 % муниципальных образований.

¹ См.: Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 566-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2018. № 53, ст. 8492.

² См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Завершение процесса формирования контрольно-счетных органов на уровне муниципальных районов, городских и муниципальных округов также остается одной из актуальных задач в области организации ВМФК, поскольку нормы о передаче полномочий КСО МО сформулированы как диспозитивные¹. Эффективность данного процесса, как представляется, во многом будет зависеть и от работы по разъяснению представительным органам власти вышестоящих муниципальных образований требований действующего, в том числе бюджетного, законодательства. Такая работа может быть обеспечена как органами прокуратуры, так и региональными объединениями контрольно-счетных органов.

В частности, в настоящее время на территории практически каждого субъекта РФ образовано объединение КСО муниципального и субфедерального уровней данного региона, не являющееся юридическим лицом. Данное объединение (совет, ассоциация) создаётся, во-первых, на основе принципа добровольности и многостороннего соглашения о взаимодействии, который вытекает из положений ч. 1 и 2 ст. 18 Закона № 6-ФЗ; во-вторых, в целях повышения эффективности и совершенствования системы финансового контроля в субъекте РФ, обеспечения взаимодействия КСО МО между собой, а также с КСО региона. Помимо координационной функции задачами данного объединения выступают, например, содействие формированию и развитию системы муниципального финансового контроля; методологическое и методическое обеспечение проведения мероприятий финансового контроля; организация, правовое и методическое сопровождение совместных (параллельных) контрольных и экспертно-аналитических мероприятий².

¹ Подробнее об этом см. параграф 1.2 главы 1.

² См., например: Положение о Совете контрольно-счётных органов Саратовской области (утв. общим собранием Совета контрольно-счётных органов Саратовской области 5 июля 2013 г.). URL: <http://sp-so.ru/activities/28> (дата обращения: 12.01.2022); Положение о Совете контрольно-счетных органов Самарской области (утв. председателем Совета контрольно-счетных органов Самарской области 27 декабря 2021 г.). URL: <http://sp.samregion.ru/cooperation/recommendation/1300/> (дата обращения: 12.01.2022).

Анализ муниципальных нормативно-правовых актов различных регионов свидетельствует о разнообразии наименований КСО МО. На данный момент можно выделить целый ряд основных наименований данного органа:

1) созданного в качестве самостоятельного органа (на правах юридического лица): контрольно-счетная палата; контрольно-счетная комиссия; контрольно-ревизионная комиссия; контрольная комиссия; контрольно-счетный орган; контрольно-ревизионное управление¹; и др.;

2) созданного в составе представительного органа муниципального образования (в основном как структурное подразделение): контрольно-

¹ См.: Решение Фроловской районной Думы от 28 октября 2016 г. № 33/242 (с изм. и доп. от 28 июня 2021 г., № 104/773) «Об утверждении Положения о контрольно-счётной палате Фроловского муниципального района Волгоградской области в новой редакции» // <https://kspfrolovraion.ru/wp-content/uploads/2021/08/Reshenie-o-vneseniya-v-Polozhenie-o-KSP.pdf> (дата обращения: 12.01.2022); Решение Саратовской городской Думы от 26 апреля 2012 № 13-154 «О контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Саратов» (с изм. и доп. от 26 ноября 2021 г., № 6-48) // www.saratovduma.ru (дата обращения: 12.06.2021); Саратовская панорама. 2021. 26 ноября. № 97; Решение Собрании депутатов Балашовского муниципального района от 31 марта 2011 г. № 03/07 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной комиссии Балашовского муниципального района» (с изм. и доп. от 1 июня 2018 г., № 39/09) // <http://baladmin.ru/meeting/docs/> (дата обращения: 12.01.2022); Решение Алексеевского районного совета Алексеевского муниципального района Республики Татарстан от 15 ноября 2021 г. № 63 «Об утверждении Положения «О Контрольно-счетной палате» Алексеевского муниципального района Республики Татарстан» в новой редакции» // <https://alekseevskiy.tatarstan.ru/resheniya-soveta-alekseevskogo-munitsipalnogo.htm> (дата обращения: 12.01.2022); Решение Дубовской районной Думы Волгоградской обл. от 29 сентября 2021 г. № 40/340 «Об утверждении Положения о контрольно-ревизионной комиссии Дубовского муниципального района Волгоградской области» // <http://дубовка34.рф/about/krk/> (дата обращения: 12.01.2022); Решение Нехаевской районной Думы Нехаевского муниципального района Волгоградской области от 29 сентября 2011 г. № 27/4 «Об утверждении Положения о Контрольной комиссии Нехаевского муниципального района Волгоградской области» // <http://nehaevadm.ru/city/kontrolnaya-komissiya1/polozhenie-o-kontrolnoy-komissii-nekhaevskogo-munitsipalnogo-rayona.php> (дата обращения: 12.01.2022); Решение Ольховской районной Думы Волгоградской области от 30 марта 2012 г. № 39/241 «О контрольно-счетном органе Ольховского муниципального района» (с изм. и доп. от 26 июня 2019 г., № 74/388) // Ольховские вести. 2012. 17 мая. № 58-59; Решение Собрании Представителей муниципального района Сергиевский Самарской области от 27 февраля 2015 г. № 10 «Об утверждении Положения «О Контрольно-ревизионном управлении муниципального района Сергиевский» // <http://sergiev.samgd.ru/acts/acts/145263/> (дата обращения: 12.01.2022).

ревизионное управление; контрольно-ревизионная комиссия; контрольно-ревизионный отдел¹; и др.

Например, в регионах Поволжья ситуация с названиями и статусом КСО МО обстоит следующим образом. Так, в Саратовской области используются в основном два наименования контрольно-счетного органа – контрольно-счетная палата и контрольно-счетная комиссия. В Волгоградской, Ульяновской и Самарской областях КСО МО в городских округах и муниципальных районах в настоящее время в основном именуется контрольно-счётными палатами². При этом в Волгоградской области все созданные контрольно-счетные органы действуют на правах юридического лица. В Ульяновской области на 01 января 2021 г. из 24 КСО МО 10 органов были созданы без образования юридического лица как структурные подразделения представительного органа.

С 30 сентября 2021 г. в соответствии с ч. 8 ст. 3 Закона № 6-ФЗ (в ред. Закона № 255-ФЗ) в муниципальных районах, муниципальных округах, городских округах и городских округах с внутригородским делением соответствующий контрольно-счетный орган наделяется правами юридического лица в обязательном порядке. В связи с этим созданные до этого в указанных типах муниципальных образований КСО МО в качестве структурных подразделений представительных органов должны пройти государственную регистрацию в качестве юридических лиц, а в уставы муниципальных образований и (или) соответствующие муниципальные нормативные правовые акты должны быть внесены необходимые изменения. При этом в других типах муниципальных образований (городских и сельских поселениях, внутригородских районах и внутригородских территориях города федерального значения) КСО МО может обладать правами

¹ См., напр.: Решение Собрании представителей Хворостянского района Самарской области от 30 июня 2010 г. № 397 «О создании контрольно-ревизионного отдела Собрании представителей Хворостянского района» // https://hvor.samgd.ru/institution/kontrolno_revizionnyj_otdel/155051/ (дата обращения: 12.01.2022).

² См.: <http://sp.samregion.ru/cooperation/recommendation/211/> (дата обращения: 12.06.2021); <http://spuo.ru/sovnet/mkssocontacts/> (дата обращения: 12.01.2022).

юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования, а следовательно, сохраняется возможность существования в указанных муниципальных образованиях КСО МО при представительных органах в качестве структурных подразделений.

3. КСО МО функционирует на основе законов и других нормативных правовых актов. В соответствии с принципом законности деятельность КСО МО основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с Законом № 131-ФЗ, БК РФ, Законом № 6-ФЗ, другими федеральными законами, законами субъектов РФ (в основном о муниципальной службе), уставами муниципальных образований, муниципальными нормативными правовыми актами.

4. КСО МО обладает собственной компетенцией, выполняя свойственные лишь ему задачи и функции и осуществляя в соответствии с ними властные полномочия. В юридической науке компетенция органа государственного управления (местного самоуправления), как и любого другого субъекта управления, рассматривается как сложное организационно-юридическое понятие, особенностями которого являются ее управленческий характер и структура¹. Именно структура компетенции вызывает среди ученых наибольшее количество споров.

Наиболее обоснованной по данному вопросу представляется точка зрения представителей саратовской школы административного права, согласно которой в структуру компетенции органа государственного управления (иного субъекта управления) включается четыре элемента. К ним относятся: цели и задачи; функции, обеспечивающие выполнение данных

¹ См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебное пособие. Саратов: СГАП, 2000. С. 61; *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право России: учебник для бакалавров. Саратов: СГАП, 2012. С. 78; *Колесников А.В.* Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 8; *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. С. 55-56; *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 11-28.

задач; полномочия (права и обязанности), необходимые для реализации данных функций; формы и методы деятельности, определяемые применительно к задачам, функциям, правам и обязанностям органа управления¹. В частности, посредством последнего элемента отражаются и закрепляются право и обязанность органа осуществлять определенные управленческие действия (контролировать, запрещать и т.д.), принимать соответствующие акты управления (распоряжения, приказы и др.), использовать в своей деятельности определенные методы воздействия (убеждение, принуждение, стимулирование)².

Перечисленные четыре элемента, как представляется, характерны и для структуры компетенции КСО МО. Центральное место в ней занимают полномочия КСО МО, которые носят властный характер. Это означает, что его решения принимаются от имени муниципального образования как субъекта публичной власти, носят обязательный характер и могут обеспечиваться мерами принуждения. В частности, в соответствии со ст. 13 Закона № 6-ФЗ требования должностных лиц КСО МО, связанные с осуществлением ими своих должностных полномочий, являются обязательными для исполнения проверяемыми органами и организациями, в отношении которых осуществляется ВМФК. Неисполнение законных требований указанных должностных лиц, а также воспрепятствование осуществлению ими возложенных на них должностных полномочий влекут за собой административную ответственность, установленную законодательством РФ (ст. ст. 19.4, 19.4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее – КоАП РФ)) и законодательством субъекта РФ. Указанный вид юридической ответственности предусмотрен и за непредставление или несвоевременное

¹ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 61, Конин Н.М., Маторина Е.И. Указ. соч. С. 78.

² См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Указ. соч. С. 79.

³ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 481-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; Рос. газета. 2022. 11 янв.

представление в КСО МО необходимой информации, документов и материалов, их представление не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов (ст. 19.7 КоАП РФ), а также за невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) КСО МО (ч. 20, 21 КоАП РФ).

Структура компетенции КСО МО будет подробно рассмотрена в дальнейшем при исследовании финансово-правового статуса данного органа, поскольку содержание его компетенции касается в основном осуществления муниципального финансового контроля как составной части финансовой деятельности муниципального образования – предмета финансово-правового регулирования.

5. КСО МО имеет территориальные масштабы своей деятельности.

Территориальные масштабы деятельности КСО МО ограничиваются муниципальным образованием и определяют в общем виде объем его компетенции. По общему правилу, деятельность КСО МО распространяется на территорию того муниципального образования, органом которого он является и на территории которого он создан. В то же время объем его компетенции может определять территориальные масштабы его деятельности. В частности, юрисдикция контрольно-счетного органа муниципального района может в ряде случаев распространяться и на другие муниципальные образования – поселения, входящие в состав данного района. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 9 Закона № 6-ФЗ (в ред. Закона № 255-ФЗ) контрольно-счетный орган муниципального района или городского округа с внутригородским делением осуществляет контроль за законностью и эффективностью использования средств бюджета муниципального района, бюджета городского округа с внутригородским делением, поступивших соответственно в бюджеты поселений, входящих в состав данного муниципального района, бюджеты внутригородских районов, входящих в состав данного городского округа с внутригородским делением. То есть речь идет о предоставлении вышестоящим муниципальным образованием

межбюджетных трансфертов нижестоящему муниципальному образованию. Кроме того, представительный орган поселения, входящего в состав муниципального района, вправе заключать соглашение с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля (ч. 11 ст. 3 Закона № 6-ФЗ). Данный случай касается делегирования контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения.

6. КСО МО характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью. Как уже отмечалось, до принятия и вступления в силу Закона № 255-ФЗ наделение КСО МО правами юридического лица не являлось обязательным для всех типов муниципальных образований. По состоянию на 1 января 2020 года в Российской Федерации из 2159 созданных контрольно-счетных органов муниципальных образований только 1233 имело статус юридического лица¹. При этом в некоторых регионах (например, в Курганской, Ивановской, Смоленской, Саратовской областях) при значительном количестве созданных КСО МО правами юридического лица были наделены до одной трети от общего числа таких органов. Такая тенденция в целом наблюдается и в настоящее время.

Наделение КСО МО правами юридического лица позволяет ему участвовать в реализации имущественных прав, т.е. иметь обособленное имущество, отвечать им по своим обязательствам, приобретать и осуществлять от своего имени гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (п. 1 ст. 48 Гражданского

¹ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027267-7> (дата обращения: 17.07.2021).

кодекса РФ¹ (далее – ГК РФ)). КСО МО, создаваемый на правах юридического лица, может образовываться в определенной организационно-правовой форме – учреждения, влияющей на его правовое положение в системе субъектов финансового права и финансовых правоотношений. В этом случае он выступает как самостоятельный субъект финансового права².

Следует отметить, что наделение КСО МО правами юридического лица довольно часто на практике не сопровождается четким определением его конкретной организационно-правовой формы³. В некоторых положениях о КСО МО указывается обобщенная организационно-правовая форма органа – учреждение (муниципальное учреждение)⁴, в некоторых – конкретный тип учреждения – муниципальное казенное учреждение⁵. Организационно-правовые формы юридических лиц предусмотрены гражданским законодательством⁶ и представляют собой способы «закрепления и использования имущества хозяйствующим субъектом и вытекающие из этого его правовое положение и цели предпринимательской деятельности»⁷.

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г., № 430-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2021. № 52, ст. 8989.

² См., например: *Бит-Шабо И.В.* Указ. соч. С. 12.

³ См.: Решение Совета депутатов г. Серпухова Московской области от 06 декабря 2016 г. № 146/16 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Серпухов Московской области» // Информационный вестник (приложение к газете «Серпуховские вести»). 2016. 16 декабря. № 50; Решение Совета депутатов городского округа Королев Московской области от 12 ноября 2014 г. № 39/6 (с изм. и доп. от 27 ноября 2019 г., № 36/9) «О создании Контрольно-счетной палаты городского округа Королев Московской области» (официально не опубликован) // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 03.01.2022).

⁴ См.: Решение Совета депутатов городского поселения Скоропусковский Сергиево-Посадского муниципального района Московской области от 28 января 2014 г. № 5/1 «О принятии Положения о Контрольно-счетной комиссии муниципального образования городское поселение Скоропусковский» (Документ не опубликован) // СПС «Кодекс» (дата обращения: 12.01.2022).

⁵ См.: Решение Совета депутатов городского округа Мытищи Московской области от 18 февраля 2016 г. № 2/6 «Положение о Контрольно-счетной палате городского округа Мытищи Московской области» // Родники. Спецвыпуск. 2016. 24 фев.; п. 4 ст. 1 Положения о Контрольной комиссии Нехаевского муниципального района Волгоградской области.

⁶ См.: Ст. 50 ГК РФ.

⁷ См.: *Бит-Шабо И.В.* Указ. соч. С. 10.

Согласно п. 1 ст. 123.1 ГК РФ учреждением является унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Соответственно, все учреждения, в том числе КСО МО на правах юридических лиц, в зависимости от права членства относятся к унитарным юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют вещные права, не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства (п. 3 ст. 48, п. 1 ст. 65.1 ГК РФ).

Таким образом, КСО МО, созданный на правах юридического лица, по своему функциональному назначению как орган местного самоуправления представляет собой учреждение, т.к. он создается для осуществления управленческих функций. Так, в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности¹ основной вид деятельности КСО МО определяется в ЕГРЮЛ как «деятельность органов местного самоуправления по управлению вопросами общего характера». Но у некоторых КСО МО (например, Контрольно-счетной палаты городского округа Павловский Посад Московской области) установлен и дополнительный вид деятельности – «управление финансовой деятельностью и деятельностью в сфере налогообложения»². При этом последний вид деятельности может быть указан при государственной регистрации и в качестве основного вида, а деятельность органов местного самоуправления по управлению вопросами общего характера – как дополнительный вид или не указан вообще.

В зависимости от формы собственности КСО МО на правах юридического лица представляет собой муниципальное учреждение, поскольку муниципальное образование является собственником имущества созданного им вышеуказанного органа в форме учреждения. На имущество,

¹ См.: ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (утв. Приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст, с изм. и доп. от 07 октября 2021 г., № 1084-ст) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.01.2022).

² <https://www.rusprofile.ru/okved/1292944r> (дата обращения: 12.01.2022).

закрепленное муниципальным образованием за КСО и приобретенное последним по иным основаниям, данный орган приобретает право оперативного управления. Кроме того, муниципальное образование как собственник имущества несет субсидиарную ответственность в установленных законом случаях¹ по обязательствам КСО МО при недостаточности находящихся в его распоряжении денежных средств или иного имущества для исполнения своих обязательств.

В соответствии со ст. 123.22 ГК РФ и Общероссийским классификатором организационно-правовых форм (ОК 028-2012)² учреждения, созданные муниципальным образованием (муниципальные учреждения), подразделяются по своему типу на муниципальные автономные учреждения, муниципальные бюджетные учреждения, муниципальные казенные учреждения, что существенно влияет на их правовое положение, в том числе как субъектов финансового права. Организационно-правовая форма юридического лица относится к числу необходимых сведений, которые должны содержаться в Едином государственном реестре юридических лиц³. Однако на практике в выписках из вышеуказанного реестра в отношении многих органов государственной власти и местного самоуправления данная информация не указана, поскольку, видимо, она не включена в полное наименование данных органов. Это касается в полной мере и многих КСО МО, в частности, Контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Саратов»⁴. В то же время, в Положении о данном органе установлено, что он наделен правами юридического лица и

¹ См.: П. 4-6 ст. 123.22, п. 2 ст. 123.23 ГК РФ.

² См.: ОК 028-2012. Общероссийский классификатор организационно-правовых форм (утв. приказом Росстандарта от 16 октября 2012 г. № 505-ст, с изм. и доп. от 10 сентября 2021 г., № 944-ст) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.01.2022).

³ См.: П. 2 ст. 48 ГК РФ, п. 1 ст. 5 Федерального закона от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 492-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I), ст. 3431; Рос. газета. 2022. 11 янв.

⁴ <https://egrul.nalog.ru> (дата обращения: 13.01.2022).

имеет бюджетную смету¹. Это прямо указывает на принадлежность его к такому типу муниципального учреждения, как казенное учреждение, поскольку, исходя из ст. 6 и 161 БК РФ, бюджетная смета является документом, устанавливающим лимиты бюджетных обязательств именно казенного учреждения, на основании которого осуществляется финансовое обеспечение деятельности данного типа учреждения за счет средств соответствующего бюджета. При этом казенным учреждением выступает муниципальное учреждение, которое осуществляет оказание муниципальных услуг, выполнение работ и (или) исполнение муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством полномочий органов местного самоуправления. Учитывая, что КСО МО выступает органом ВМФК, выполняя тем самым муниципальную функцию в целях обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления, он, как представляется, наделяется правами именно муниципального казенного учреждения.

Исходя из целей деятельности, орган местного самоуправления, созданный на правах юридического лица, в силу своей публично-правовой природы относится к унитарным некоммерческим организациям. Это обусловлено тем, что извлечение прибыли не является основной целью его деятельности, которая в свою очередь направлена на выполнение задач муниципального образования – решение вопросов местного значения, а его учредитель (муниципальное образование) не становится его участником и не приобретает в нем прав членства². Обладая правом иметь и осуществлять имущественные права как юридическое лицо в отношении закрепленного за ним учредителем имущества, КСО МО как орган местного самоуправления и соответственно носитель публичной власти, осуществляя полномочия от имени муниципального образования, не может совмещать функции

¹ См.: Решение Саратовской городской Думы 26 апреля 2012 г. № 13-154 «Положение о контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Саратов».

² См.: Ст. 50, 65.1 ГК РФ.

хозяйствующего субъекта¹. Кроме того, в изученных положениях о КСО МО, закрепляющих его статус как муниципального казенного учреждения, не предусматривается за ним право осуществлять приносящую доходы деятельность, которым они могут наделяться в соответствии с п. 3 ст. 161 БК РФ.

Таким образом, КСО МО, образованный на правах юридического лица, в зависимости от целей деятельности является унитарной некоммерческой организацией, по форме собственности – муниципальным учреждением, в зависимости от функций – органом местного самоуправления, по типу муниципального учреждения – казенным учреждением. Принадлежность КСО МО к указанным видам юридического лица влияет как на его правовой статус в целом, так и финансово-правовой статус в частности².

Если КСО МО не наделяется правами юридического лица, то он образуется в структуре представительного органа муниципального образования, как правило, в качестве его структурного подразделения, либо при нем. В связи с этим в научной литературе и на практике часто возникал вопрос о соблюдении таких правовых основ функционирования указанного КСО МО, как его организационная и функциональная независимость и самостоятельность деятельности (ч. 4 ст. 3 Закона № 6-ФЗ)³. Поэтому установление на законодательном уровне для контрольно-счетных органов крупных муниципальных образований обязательного статуса юридических лиц следует считать правильным шагом в укреплении их независимости и самостоятельности.

¹ См.: Ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (с изм. и доп. от 2 июля 2021 г., № 352-ФЗ) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3434; 2021. № 27, ст. 5180.

² Подробнее об этом см. параграф 1.3 настоящего исследования.

³ См.: *Уксусов В.В.* Правовое регулирование муниципального финансового контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 84; *Перов В.И.* Неурегулированные проблемы в организации и деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и предложения по их решению // Вестник РУДН. Серия Государственное и муниципальное управление. 2014. № 4. С. 57.

В юридической литературе отмечается необходимость различия понятий «контрольный орган представительного органа муниципального образования» и «контрольно-счетный орган муниципального образования», поскольку первый из указанных контрольных органов создается в структуре представительного органа муниципального образования и не обладает самостоятельностью, а второй является независимым самостоятельным субъектом бюджетно-контрольных правоотношений¹. Поддерживая правильность идеи разграничения рассматриваемых понятий, нельзя в полной мере согласиться с ее обоснованием по следующим доводам.

Безусловно, представительный орган муниципального образования вправе создавать в своей структуре орган, который будет осуществлять контроль в процессе разработки и принятия им решений, в частности, о местном бюджете и распоряжении муниципальной собственностью. Таковым, например, является Контрольно-счетная комиссия Муниципального собрания Городской округ ЗАТО Светлый Саратовской области², которая формируется представительным органом из числа избранных депутатов и осуществляет свою деятельность на непостоянной основе, по необходимости, не руководствуясь Законом № 6-ФЗ. В то же время довольно часто КСО МО, образуемый в соответствии с Законом № 6-ФЗ как орган ВМФК без наделения правами юридического лица, создается в структуре или при представительном органе муниципального образования. Например, Контрольно-ревизионный отдел Собрания представителей Хворостянского района является постоянно действующим органом ВМФК, образуемым в составе аппарата Собрания представителей Хворостянского

¹ См.: Уксусов В.В. Правовое регулирование муниципального финансового контроля. С. 84.

² Решение Муниципального собрания Городского округа ЗАТО Светлый Саратовской области от 23 мая 2013 г. № 24 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной комиссии Муниципального собрания Городского округа ЗАТО Светлый» // https://zatosvetly.ru/municipal_assembly/on_the_municipal_assembly/standing_committee/kontrolno-schetnaya-komissiya/ (дата обращения: 12.01.2022).

района и не является пока юридическим лицом¹. Это обуславливает, в частности, то, что руководитель представительного органа принимает на работу сотрудников его аппарата. Аналогичная ситуация в целом обстоит и с другими контрольно-ревизионными отделами представительных органов муниципальных образований, которые также являются постоянно действующими органами ВМФК и образуются в составе аппарата (структуре) представительных органов.

Несмотря на провозглашение принципа независимости в качестве принципа деятельности всех КСО МО, в том числе образованных без права юридического лица и в структуре представительного органа, следует согласиться с позицией о том, что организационная и функциональная независимость КСО МО может быть обеспечена в полном объеме только при наделении его правами юридического лица². Это касается в полной мере и финансовой независимости, условием которой является наличие у КСО МО, созданного только на правах юридического лица, статуса главного распорядителя бюджетных средств³, а также получателя средств местного бюджета. В то же время при решении вопроса о том, создавать ли, например, в сельском поселении КСО МО без прав юридического лица в силу небольшой территории, численности и финансовой обеспеченности муниципального образования, представительному органу данного поселения целесообразнее делегировать КСО муниципального района полномочия по осуществлению ВМФК, а при его отсутствии – КСО субъекта РФ.

7. КСО МО обладает необходимой материальной базой и источниками финансирования. В соответствии с ч. 1 ст. 20 Закона № 6-ФЗ финансовое обеспечение деятельности КСО МО осуществляется за счет

¹ См.: Ст. 1, 5 Положения о Контрольно-ревизионном отделе Собрания представителей Хворостянского района.

² См.: *Перов В.И.* Указ. соч. С. 57; *Уксусов В.В.* Правовое регулирование муниципального финансового контроля. С. 84.

³ См.: Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» / под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «КонсультантПлюс», 2011. Автор комментария к ст. 20 Д.Л. Комягин.

средств местного бюджета в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на него полномочий. Если КСО МО образуется на правах юридического лица, то средства на его финансовое обеспечение отражаются в местном бюджете, как правило, отдельной строкой, а данный орган будет иметь статус главного распорядителя и получателя бюджетных средств¹. В частности, наличие у КСО МО статуса главного распорядителя бюджетных средств вполне обоснованно в юридической литературе относят к необходимому условию его финансовой и организационной независимости². При этом непосредственное получение и использование средств местного бюджета в данном случае будет осуществляться им в качестве получателя бюджетных средств.

Для характеристики правового статуса КСО МО важным представляется рассмотрение возможности привлечения данного органа к ответственности за нарушение им его полномочий. Вопрос об ответственности самого КСО МО, как и в целом муниципальных и государственных органов, остается открытым в правовой науке. В классическом виде ответственность за нарушение обязательств связана с осуществлением контроля, выявлением нарушений и назначением наказания. Однако в таком виде внешний контроль за деятельностью КСО МО осуществляют только органы прокуратуры в рамках общего надзора за соблюдением Конституции РФ и действующего законодательства³. В остальном же в отношении КСО МО уместно говорить не столько о контроле, сколько о подотчетности данного субъекта представительному органу муниципального образования. И ответственность КСО МО имеет скорее политический, чем формально-юридический характер. Если

¹ Подробнее об этом см. параграф 2.3 главы 2 настоящего исследования.

² См.: Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» / под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «КонсультантПлюс», 2011. Автор комментария к ст. 20 Д.Л. Комягин.

³ См.: Ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп. от 1 июля 2021 г., № 265-ФЗ) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366; 2021. 5 июля.

полномочия КСО МО исполняются не в полном объеме или недостаточно эффективно, результаты его деятельности не будут в должной мере использоваться при принятии решений и представительный орган впоследствии сформирует иной состав КСО МО. Должностные лица КСО МО могут быть подвергнуты досрочному освобождению от должности по решению представительного органа в случае наступления определенных в статье 8 Закона № 6-ФЗ, в том числе в случае нарушения таким лицом требований законодательства РФ при осуществлении возложенных на него должностных полномочий или злоупотребления должностными полномочиями.

Следует отметить, что редакция Закона № 131-ФЗ, действовавшая до ноября 2011 года, предусматривала возможность формирования контрольно-счетного органа на муниципальных выборах. Такой порядок позволял реализовывать механизм непосредственной политической ответственности КСО МО перед населением. В России такая практика имела место лишь в нескольких муниципальных образованиях двух субъектов РФ (Алтайский край и Московская область)¹, а после вступления в силу изменений в статью 38 вышеуказанного закона² возможность непосредственного формирования КСО МО населением была отменена. Процедура отзыва должностного лица КСО МО, не являющегося выборным органом, действующим законодательством также не предусмотрена. В данном контексте следует отметить, что смысл организации местного самоуправления состоит в максимальной приближенности процесса решения вопросов местного значения к населению муниципального образования. Деятельность КСО МО, осуществляющего ВМФК, является важнейшей гарантией законности и эффективности использования денежных средств и имущества публично-

¹ См.: Информация о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 2007 году // Муниципальное право. 2008. № 1. С. 22.

² Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г., № 414-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1), ст. 7039; 2021. № 52, ст. 8973.

территориального образования, поэтому его взаимодействие с населением имеет большое значение. В правовой науке справедливо отмечается, что в настоящее время «очевидна необходимость проведения мероприятий, нацеленных на вовлечение населения муниципальных образований в процессы, связанные с формированием органов местного самоуправления и контрольной деятельностью в отношении их»¹. Вероятно, на сегодняшний день, при достаточно низком уровне политической активности населения, выборность КСО МО была бы не слишком востребована. Однако само наличие правовой возможности использования такого механизма открывает потенциал развития местного самоуправления как важнейшего демократического института.

Таким образом, исследованные выше признаки в общем виде характеризуют правовой статус КСО МО как органа местного самоуправления и определяют особенности его отраслевых правовых статусов, главным образом, как субъекта финансового права. Полноценной реализации правового статуса КСО МО на сегодняшний день препятствует незавершенность формирования данных органов во многих муниципальных образованиях, а также несовершенство действующего правового регулирования.

1.2. Контрольно-счетный орган муниципального образования в системе субъектов финансового права

Выявление признаков и особенностей КСО МО как субъекта финансового права требует обращения к соответствующему понятийно-категориальному аппарату. В частности, представляется необходимым провести краткий обзор воззрений представителей финансово-правовой науки на такие понятия, как «субъект финансового права», «субъект

¹ Тихалева Е.Ю. Тенденции развития института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 40 - 44.

финансового правоотношения», «финансовая правосубъектность», а также на классификацию субъектов финансового права.

Следует отметить, что в финансово-правовой литературе последних десятилетий вышеуказанные категории и понятия являются достаточно серьезно разработанными с теоретической точки зрения¹. В частности, их определения основываются на достижениях теоретиков права и представителей отраслевых юридических наук, проявляющих значительных интерес к исследованию категории «субъект права», среди которых, однако, по ряду вопросов отсутствует единая позиция, что обусловлено существованием различных правовых школ и направлений в правопонимании. Это касается, например, содержания понятия «субъект права», его соотношения с термином «субъект (участник) правоотношения».

Понятие «субъект права» представляет собой особую юридическую категорию, идеальную конструкцию, являющуюся итогом обобщения правовых норм различной отраслевой принадлежности². В частности, С.В. Рыбакова, исследуя правовой статус кредитных организаций как субъектов финансового права, рассматривает категорию «субъект права» как «результат абстрагирования конкретных субъектов социальных отношений (физических лиц, организаций, государства) с целью наделения их юридическими правами и обязанностями, которые могут ими

¹ См.: *Бит-Шабо И.В.* Бюджетные учреждения как субъекты финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Древаль Л.Н.* Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009; *Бакаева О.Ю.* Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) // *Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой.* Москва – Харьков: Право, 2011. С. 187-204; *Писарева Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. М.: Норма, 2001; *Рыбакова С.В.* Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009; и др.

² Подробнее о соотношении понятий субъекта финансового права и субъекта финансового правоотношения применительно к КСО МО см.: *Амарян А.В.* Понятие и виды финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования // *Вестник Российской правовой академии.* 2019. № 1. С. 98-104.

реализовываться и исполняться лично и (или) через уполномоченных представителей»¹.

Термин «субъект права» в современном понимании впервые появился еще в древнем римском частном праве. В дальнейшем его содержание трансформировалось в Средневековой Европе, а существенное теоретическое развитие получило уже в XIX – XX вв., в том числе в трудах представителей отечественной юридической науки различных периодов: дореволюционного (И.А. Ильин, Н.М. Коркунов, Д.И. Мейер, Г.Ф. Шершеневич и др.) и советского (С.С. Алексеев, А.В. Мицкевич, Ю.К. Толстой, Р.О. Халфина и др.)².

В соответствии с общепринятыми в юридической науке воззрениями субъектом права является «социальный субъект» (субъект общественных отношений) – лицо, орган, организация, государство в целом – выступающий или способный выступать носителем прав и обязанностей, предусмотренных правовыми нормами³. Исходя из этого, одни ученые в основном отождествляют субъектов права и участников (субъектов) правоотношений⁴, допуская определённые оговорки (невозможность одновременного участия индивида во всех правоотношениях; ограничение дееспособности; реализация права не только в рамках правоотношений, но и вне их, например, в форме соблюдения)⁵.

Другие авторы, наоборот, разграничивают рассматриваемые понятия, считая понятие субъекта права более широким. В частности, субъект права –

¹ Рыбакова С.В. Указ. соч. С. 493.

² Подробнее см.: Писарева Е.Г. Социальные учреждения в системе субъектов финансового права / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 12 – 17.

³ См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры. 9-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2018. С. 366-367; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. М.: Норма, 2012. С. 515; Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник для ВУЗов. 3-е изд. доп. и испр. М.: Интерстиль, Омега-Л, 2008. С. 309; и др.

⁴ См.: Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / отв. ред. М.С. Строгович. М.: Изд-во АН СССР, 1958. С. 84.

⁵ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 393.

это лицо, способное иметь права и нести определённые обязанности, т.е. потенциально могущее быть участником правоотношения, а субъект правоотношения – субъект права, вступивший в конкретное правоотношение¹. Последний подход является весьма распространённым и, как представляется достаточно обоснованным, в современной науке финансового права².

В частности, момент наделения субъекта финансовыми правами и обязанностями и момент вступления в конкретные финансовые правоотношения могут не совпадать. Кроме того, некоторая часть указанных прав и обязанностей может быть не реализована. Однако это маловероятно в силу особенностей финансовых правоотношений, обязательное участие в которых государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе контрольно-счетных органов, с определенной компетенцией «в принципе предполагает необходимость полного осуществления входящих в нее прав и обязанностей в области финансов»³. В то же время и в данных правоотношениях в силу действия уполномочивающих норм финансового права и иных факторов субъекты могут не реализовывать отдельные свои права⁴. Например, КСО МО, действуя на правах юридического лица, может не проявлять волю к реализации некоторых своих прав как налогоплательщика и налогового агента. При этом он обязан полностью реализовывать свою компетенцию при осуществлении функций в области внешнего муниципального финансового контроля, выступая в основном как субъект финансовых правоотношений.

В то же время вполне очевидно, что «субъект права» и «субъект правоотношения» являются взаимосвязанными понятиями. Вряд ли можно

¹ См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 380.

² См.: *Писарева Е.Г.* Социальные учреждения в системе субъектов финансового права. С. 24; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. С. 96; *Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова.* 6-е изд., перераб и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2017. С. 75-76.

³ *Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова.* С. 75-76.

⁴ См.: Там же. С. 76.

говорить о резком обособлении субъектов права и правоотношений, поскольку субъект правового общения должен иметь качества субъекта права¹. Кроме того, нельзя и противопоставлять данные понятия². Вступая в конкретные финансовые правоотношения, субъект финансового права, сохраняя свои свойства, приобретает новые качества и становится участником данных правоотношений³.

Прежде чем вступить в финансовое правоотношение, его возможный участник должен обладать рядом свойств: социальными и юридическими⁴. В качестве социального признака субъекта финансового права относят его способность принимать участие в общественных отношениях как обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю персонифицированного субъекта⁵. В частности, персонификация организации (например, КСО МО, образованного на правах юридического лица) выражается в организационном единстве данного коллектива индивидов; организация имеет внутреннюю структуру, при этом все ее структурные подразделения составляют единое целое⁶. Определенное организационное единство могут иметь и органы местного самоуправления, не наделенные правами юридического лица (например, КСО МО как структурное подразделение представительного органа муниципального образования). Как представляется, наделение всех КСО МО статусом юридического лица в обязательном порядке способствовало бы не только их большему организационному единству, но и обеспечению принципа

¹ См.: *Гревцов Ю.И.* Правовые отношения и осуществление права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. С. 20.

² См.: Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 75.

³ См.: *Писарева Е.Г.* Социальные учреждения в системе субъектов финансового права. С. 24; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. С. 96.

⁴ Подробнее о признаках КСО МО как субъекта финансового права см.: *Амарян А.В.* Понятие и виды финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования. С. 98-104.

⁵ См.: *Писарева Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права. С. 13.

⁶ См.: *Писарева Е.Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов: монография / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 8-9.

независимости их деятельности как органов ВМФК. Поэтому внесение изменений в ч. 8 ст. 3 Закона № 6-ФЗ посредством Закона № 255-ФЗ, обязывающих в крупных муниципальных образованиях формировать контрольно-счетные органы со статусом юридического лица, еще раз следует признать верным шагом в указанном направлении.

Юридический признак субъекта финансового права состоит в признании финансово-правовыми нормами его способности быть носителем субъективных прав и юридических обязанностей в финансовых правоотношениях¹. Иными словами, субъект права должен обладать правосубъектностью, т.е. особым юридическим свойством, признаваемым законом за ним и дающим ему возможность быть участником различных правоотношений². В юридической литературе правосубъектность иногда именуется общественно-юридическим свойством, которое нормы права придают лицам в соответствии с потребностями общественного развития³. В любом случае, несмотря на различие в наименовании свойства, значимость финансовой правосубъектности заключается в ее связующей роли между субъектом финансового права и субъективными юридическими правами и обязанностями. Посредством правосубъектности конкретизируется (закрепляется) круг субъектов права.

Финансовая правосубъектность как важнейшее юридическое свойство субъекта финансового права наиболее часто в отраслевой науке подразделяется на финансовую правоспособность, финансовую дееспособность и финансовую деликтоспособность⁴. При этом не все авторы отдельно выделяют финансовую деликтоспособность в качестве отдельного

¹ См.: *Писарева Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права. С. 13.

² См.: Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2001. С. 373; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. С. 96.

³ См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Т. 1. Свердловск: СвЮрИнститут, 1972. С. 276 – 277; *Писарева Е.Г.* Социальные учреждения в системе субъектов финансового права. С. 22.

⁴ См.: *Древаль Л.Н.* Указ. соч. С. 18; *Бит-Шабо И.В.* Указ. соч. С. 12.

свойства, считая ее составной частью финансовой дееспособности¹, а также по-разному трактуют ее отдельные свойства.

Следует отметить, что в правовой теории правосубъектность традиционно рассматривается как обобщающее понятие для правоспособности (способности обладать правами и нести обязанности) и дееспособности (способности самостоятельно, своими действиями осуществлять права и обязанности) и именуется иногда праводееспособностью². При этом в отношении такой категории субъектов как юридические лица правосубъектность по своему содержанию сводится к правоспособности, потому что последняя у них возникает одновременно с дееспособностью³. Поэтому деление правосубъектности на виды более актуально для физических лиц, например, в гражданском и финансовом праве⁴. Что касается финансовой правосубъектности КСО МО, то ее содержание в связи с изложенным будет образовывать его финансовая праводееспособность. Данный вывод, как представляется, обоснован не только для КСО МО, образованных на правах юридического лица, но и для КСО МО, действующих как структурные подразделения представительного органа муниципального образования. В последнем случае КСО МО не перестает оставаться субъектом публичного, в частности финансового, права и выполнять функцию специального органа местного самоуправления – органа ВМФК.

Финансовую правосубъектность в общем виде определяют как возможность или способность лица быть субъектом финансового права; то, что характеризует конкретный, нормативно закрепленный в финансово-

¹ См.: *Писарева Е.Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. С. 13.

² См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. С. 276, 286.

³ См.: *Братусь С.Н.* Субъекты гражданского права. М.: Юрид. лит., 1950. С. 7; *Рыбакова С.В.* Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России): монография. Тамбов: Изд. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. С. 16.

⁴ См.: *Финансовое право России: учебное пособие / отв. ред. М.В. Карасева.* 3 изд., перераб. и доп. М.: Юрайт; Высшее образование, 2009. С. 55.

правовых актах объем прав и обязанностей, которым обладает определенный субъект финансовых правоотношений¹. Понятие финансовой правосубъектности применительно к конкретному субъекту финансового права может иметь свои особенности, обусловленные спецификой ее содержания. В связи с этим заслуживает особого внимания подход С.В. Рыбаковой к определению финансовой правосубъектности применительно к кредитным организациям как субъектам современного финансового права. В частности, она предлагает понимать под ней, во-первых, компетенцию кредитных организаций как юридических лиц публичного права, а во-вторых, совокупность принадлежащих им прав и обязанностей публичного характера, обусловленных функциями государства и муниципальных образований в сфере отношений, составляющих предмет современного финансового права².

Как представляется, данный подход вполне применим и к разработке понятия финансовой правосубъектности иных субъектов финансового права, в частности КСО МО, независимо от сферы их основной финансовой деятельности, в силу сходства самой структуры финансовой правосубъектности. Так, КСО МО, наделенный правами юридического лица, помимо компетенции в области финансового контроля может иметь права и нести обязанности в иных финансовых правоотношениях. Определение финансовой правосубъектности КСО МО будет сформулировано ниже после рассмотрения основных характеристик правового положения данного органа как субъекта финансового права.

В отраслевой науке понятие финансовой правоспособности как элемента финансовой правосубъектности формулируется на основе общетеоретических разработок категории «правоспособность как возможность или способность лица иметь соответствующие права и

¹ См.: Древаль Л.Н. Указ. соч. С. 17; Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. С. 8 – 9.

² См.: Рыбакова С.В. Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права. С. 11.

обязанности. Иногда в литературе используется термин «финансовые права и обязанности, предусмотренные нормативно-правовыми актами», но при этом не раскрывается его содержание¹. Нередко при определении финансовой правоспособности вполне обоснованно указывается сфера действия прав и обязанностей, характеризующая специфику данного вида правоспособности – финансовая деятельность государства и муниципальных образований². В то же время с учетом расширения предмета финансового права данный подход, как представляется, не охватывает всех возможных прав и обязанностей, предусматриваемых в настоящее время данной отраслью права. Таким образом, понятие финансовой правоспособности в общем виде можно определить как способность лица иметь права и обязанности, предусмотренные финансово-правовыми актами.

Понятие финансовой дееспособности гораздо реже используется в отраслевой юридической литературе. Наиболее кратко оно определяется как способность субъекта своими действиями приобретать и осуществлять финансовые права, исполнять финансовые обязанности³. Иногда в содержание финансовой дееспособности включается способность своими действиями нести ответственность за неправомерную реализацию прав и обязанностей⁴, т.е. финансовая деликтоспособность, которая, по сути, трактуется не как самостоятельное юридическое свойство, а как составная часть финансовой дееспособности. Такой подход основывается на взглядах теоретиков права, которые хотя и выделяют в качестве элемента правосубъектности деликтоспособность (для более глубокого уяснения первого понятия), но полагают, что в конечном счете она (деликтоспособность) охватывается дееспособностью⁵.

¹ См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 109.

² См.: Древаль Л.Н. Указ. соч. С. 17.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. С. 13.

⁵ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 399.

Деликтоспособность публичных субъектов существенно отличается от ответственности физических и юридических лиц. КСО МО не является полностью автономным субъектом, но представляет в соответствующих правоотношениях интересы муниципального образования. В связи с этим, деликтоспособность КСО МО фактически соответствует ответственности муниципалитета. Государство в целом, а также любые его публично-территориальные образования не наделены уголовной, административной и дисциплинарной деликтоспособностью. При этом публично-территориальные образования имеют материальную деликтоспособность, аналогичную соответствующей деликтоспособности юридических лиц, но ограниченную определенными «иммунитетами, предусмотренными финансовым и процессуальным законодательством в части исполнения судебных решений по наложению мер ответственности на государство»¹ или его публично-территориальное образование. Данный вид деликтоспособности связан с возмещением вреда, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконного действия (бездействия) соответствующего органа или его должностного лица. Общий порядок реализации материальной ответственности муниципального образования предусмотрен в главе 24.1 Бюджетного кодекса РФ и состоит в выплате средств в соответствии с исполнительным документом за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели актом о бюджете. При исполнении судебных актов в объемах, превышающих такие ассигнования, соответствующие изменения вносятся в сводную бюджетную роспись. Таким образом, в том случае, если в судебном порядке будет установлено, что в результате противоправного деяния КСО МО или его должностного лица был причинен имущественный вред гражданину или юридическому лицу, такой ущерб должен быть возмещен из бюджета муниципального образования.

¹ *Гарипов Р.Ф.* Деликтоспособность публично-правовых образований // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2009. № 9. С. 159-163.

Как уже отмечалось, различие между финансовой правоспособностью и дееспособностью является важным для характеристики правосубъектности физических лиц как субъектов финансового права, для организаций – такое различие не имеет смысла, поскольку их правоспособность и дееспособность неразрывно связаны, возникают и прекращаются одновременно¹. При этом гипотетически допустима ситуация отсроченного надления органа отдельными полномочиями в силу каких-либо объективных причин, к примеру, введение временного моратория на проверки определенной категории подконтрольных субъектов, или поэтапное вступление в силу норм, регламентирующих порядок исполнения отдельных полномочий. Однако в связи с имеющимся, как правило, хронологическим совпадением право- и дееспособности организации, которая характеризуется данными качествами на протяжении всего времени своего существования, в отношении юридических лиц чаще всего используют понятие правоспособности².

В юридической науке существуют различные классификации правоспособности (некоторые авторы ее в целом отождествляют с правосубъектностью), сущность которых сводится к разным подходам к установлению ее пределов. Так, во-первых, традиционно различают общую, отраслевую и специальную правоспособность (правосубъектность). Во-вторых, выделяют активную и пассивную правоспособность (правосубъектность)³.

В соответствии с первой классификацией общая правоспособность представляет собой возможность лица иметь любые права и обязанности из тех, которые предусмотрены законодательством, т.е. способность лица быть

¹ См.: *Писарева Е.Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. С. 13.

² См.: *Рыбакова С.В.* Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства. С. 16.

³ Подробнее о видах финансовой правоспособности КСО МО см.: *Амарян А.В.* Понятие и виды финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования. С. 98-104.

субъектом права вообще¹. Являясь универсальной категорией, правоспособность по-разному проявляет себя в различных отраслях права, поэтому выделяют отраслевую правоспособность, дающую возможность приобретать права в тех или иных отраслях права. В связи с этим финансовая правоспособность является отраслевой. В то же время в рамках одной отрасли права лицо может наделяться способностью быть участником лишь отдельных видов правоотношений, вследствие чего выделяют специальную правоспособность². При этом в теории права считается, что все юридические лица обладают специальной правоспособностью, поскольку их правоспособность определяется целями и задачами, закрепленными в их учредительных документах³. Кроме того, отраслевая правоспособность может подразделяться на общую и специальную (исключительную)⁴.

Исходя из изложенного, КСО МО обладают общей и отраслевой, прежде всего финансовой, правоспособностью, а также специальной правоспособностью, если они наделяются статусом юридического лица. В свою очередь их финансовая правоспособность подразделяется на общую и специальную в зависимости от их общего правового статуса. В частности, специальная (а точнее исключительная) финансовая правоспособность обусловлена их предназначением – осуществлять внешний муниципальный финансовый контроль, что прямо предусмотрено, например, п. 2 ст. 265 БК РФ. Кроме того, КСО МО может наделяться специальной финансовой правоспособностью при осуществлении финансовой деятельности муниципального образования как главный администратор доходов местного бюджета. При этом общей финансовой правоспособностью, например, как налогоплательщики или налоговые агенты могут обладать не все КСО МО, а только те из них, которые наделяются правами юридического лица.

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 397; Алексеев С.С. Общая теория права. С. 384.

² См.: Алексеев С.С. Общая теория права. С. 380.

³ См.: Братусь С.Н. Указ. соч. С. 194; Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 397.

⁴ См.: Рыбакова С.В. Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства. С. 19-21.

Вторая классификация правоспособности имеет неоднозначную трактовку в юридической литературе. Так, одни авторы полагают, что активная правоспособность связана с обладанием правами, а пассивная – обязанностями¹, что характерно как для отраслей частного, так и публичного права. Другая точка зрения предполагает использование данной классификации в отраслях права, регулирующих властеотношения, в том числе финансовом праве. Так, активная правоспособность (правосубъектность), содержание которой составляет компетенция, характерна для органов власти и управления и неодинакова для них, четко конкретизирована для каждого из них, а пассивная – свойственна подвластным субъектам, является одинаковой и равной для всех из них².

Следует отчасти согласиться с мнением С.В. Рыбаковой о том, что первая точка зрения является более содержательной, поскольку в отраслях публичного права как властные, так и подчиненные субъекты наделены корреспондирующими друг другу и правами, и обязанностями³. В то же время нельзя игнорировать и тот факт, что компетенция как содержание активной правоспособности (правосубъектности) властного субъекта является преобладающей в его правосубъектности в целом, что не исключает, в частности, наличие у него обязанностей как у подвластного субъекта, например, в налоговых правоотношениях. Однако общий вывод С.В. Рыбаковой по рассматриваемой проблеме, как представляется, заслуживает поддержки: «различие активной и пассивной правосубъектности следует проводить по разграничению принадлежности субъектам права или, наоборот, обязанностей как предпосылок вступления в те правоотношения, потребность в которых данные права (или обязанности)

¹ См.: *Магазинер Я.М.* Избранные труды по общей теории права / отв. ред. А.К. Кравцов. СПб.: Изд-во Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2006. С. 244.

² См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. С. 384.

³ См.: *Рыбакова С.В.* Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства. С. 18.

обусловливают»¹. В частности, наличие у КСО МО закрепленного за ним на праве оперативного управления здания, обуславливает у него обязанность по уплате налога на имущество организаций, хотя как налогоплательщик он может воспользоваться рядом прав, которые закреплены в ст. 21 Налогового кодекса РФ² (далее – НК РФ). Но именно налоговая обязанность в этом случае будет обуславливать его в целом пассивную правоспособность в налоговых правоотношениях. А вот применительно к его компетенции по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля следует констатировать наличие у него активной правоспособности, несмотря на возложение на его должностных лиц ряда обязанностей, предусмотренных ст. 14 Закона № 6-ФЗ. В этом случае именно его компетенция как органа ВМФК, наделенного властными полномочиями, будет обуславливать его активную правоспособность.

Для определения места КСО МО в системе субъектов финансового права представляется необходимым кратко остановиться на особенностях классификации субъектов финансового права. Последняя имеет не только теоретическое, но и практическое значение. В частности, она позволяет, во-первых, определить исчерпывающий круг субъектов финансового права; во-вторых, отнести того или иного лица к соответствующей группе (виду), указывая на общую модель его поведения с иными субъектами; в-третьих, выявить особенности их прав, обязанностей и в целом правового статуса.

Наиболее распространенная и теоретически обоснованная в отраслевой юридической науке классификация субъектов финансового права, которая наиболее полно раскрывает их особенности, включает три группы: 1) государство и его территориальные подразделения (общественно-территориальные или публично-правовые образования); 2) коллективные

¹ Там же. С. 18-19.

² См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп. от 29 ноября 2021 г., № 380-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 2021. № 49, ст. 8144.

субъекты; 3) индивидуальные субъекты¹. При этом существует и другие классификации.

В частности, основываясь на общей теории права² и законодательстве (например, ст. 19 НК РФ), субъектов финансового права подразделяют и на две группы, к которым относятся организации, в том числе публично-правовые образования, и граждане (физические лица)³. Как представляется, такая классификация в основном характерна для налоговых правоотношений, имеет значение, например, при привлечении к ответственности за правонарушения в финансовой сфере. Что же касается, например, КСО МО, образованного без права юридического лица, то к нему больше подходит наименование коллективного субъекта финансового права, поскольку он является структурным подразделением представительного органа муниципального образования и не является самостоятельной организацией.

В науке существует также деление субъектов финансового права на активных и пассивных в зависимости от разной степени заинтересованности (проявления инициативы) при осуществлении публичной финансовой деятельности и волеизъявления (волевой стороны) по защите публичных интересов⁴. В научной литературе практическая реализация последней классификации вполне обосновано вызывает сомнения, поскольку вряд ли она приемлема для законодательного закрепления⁵.

В связи с изложенным, думается, следует подробнее остановиться на рассмотрении первой классификации субъектов финансового права, а точнее

¹ См.: Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. М.: Российская академия правосудия; Эксмо, 2006. С. 63; Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 76; Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 111; Писарева Е.Г. Социальные учреждения в системе субъектов финансового права. С. 25; Финансовое право. Схемы: учебное пособие / под ред. М.В. Карасёвой (Сенцовой). Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. С. 19.

² См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 393.

³ См.: Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 76.

⁴ См.: Древаль Л.Н. Указ. соч. С. 18 – 19, 40.

⁵ См.: Писарева Е.Г. Социальные учреждения в системе субъектов финансового права. С. 26.

ее второй группы – коллективных субъектов, поскольку данная группа имеет непосредственное отношение к теме настоящего исследования.

Коллективные субъекты – это наиболее многочисленная по кругу участников группа субъектов финансового права. Вообще под коллективными субъектами права в юридической науке понимают организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами персонифицировано, как единое целое¹.

Наиболее часто в финансово-правовой литературе к коллективным субъектам финансового права относят: 1) органы государственной власти (представительные и исполнительные); 2) органы местного самоуправления; 3) предприятия, организации, учреждения, являющиеся коммерческими или некоммерческими организациями². Иногда среди данной группы субъектов отдельно выделяют государственные и муниципальные предприятия и учреждения³, Центральный банк РФ и кредитные организации⁴.

Особое место среди коллективных субъектов финансового права занимают органы государственной власти и органы местного самоуправления, участие которых в большинстве случаев обязательно в финансовых правоотношениях. Прежде всего, они, представляя в финансовых правоотношениях интересы публично-правового образования, выражают его волю и реализуют его функции, у них обязательно присутствует интерес для осуществления публичной финансовой деятельности, в том числе финансового контроля⁵. Права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления как субъектов финансового права выражаются, как уже отмечалось, в обязательной для реализации компетенции по осуществлению соответствующей части

¹ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник. М.: Бек, 1993. С. 21.

² См.: Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 79; *Крохина Ю.А.* Указ. соч. С. 113.

³ См.: *Крохина Ю.А.* Указ. соч. С. 113.

⁴ См.: *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. С. 120.

⁵ См.: *Древаль Л.Н.* Указ. соч. С. 21, 22, 49.

финансовой деятельности публично-правовых образований. Учитывая, что компетенцию органов власти составляют властные полномочия, данные органы вполне обоснованно относят к числу коллективных субъектов финансового права, осуществляющих властные полномочия¹. В то время в финансово-правовой науке справедливо отмечается, что данные субъекты могут участвовать в финансовых правоотношениях, которые не обусловлены их властными полномочиями, что указывает на двойственную правовую природу². Например, в правоотношениях по уплате налогов, получению бюджетных ассигнований и т.д. Их финансовую правосубъектность в этом случае будет определять их статус как юридического лица и (или) необходимость выполнения обязанностей, предусмотренных финансовым законодательством³.

Вышеизложенное в большей мере применимо и к КСО МО как коллективному субъекту финансового права. В частности, предваряя результаты настоящего исследования, можно констатировать, что данный орган как орган местного самоуправления представляет в финансовых правоотношениях публичные интересы муниципального образования, выражает его волю и реализует его функции в области финансовой деятельности, главным образом, ВМФК. При этом участвовать в финансовых правоотношениях, которые не обусловлены его властными полномочиями, он может только при наделении его правами юридического лица.

В связи с тем, что главная составляющая финансовой правосубъектности КСО МО, исходя из его назначения и полномочий, реализуется в отношениях по осуществлению ВМФК, принципиальный интерес для настоящего исследования представляет определение его места в системе органов публичного финансового, а точнее бюджетного, контроля.

На каждом уровне бюджетной системы РФ создаются и функционируют органы внешнего финансового контроля. Суть такого

¹ См.: Там же. С. 19.

² См.: Там же. С. 49.

³ См.: *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. С. 119-120.

контроля состоит в том, что специально учреждаемый для этой деятельности контрольный орган является внешним по отношению к системе ведомств, обеспечивающих исполнение бюджета, и действует независимо от них. В соответствии с положениями ст. 265 БК РФ, внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляет Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Исходя из установленных законодательством полномочий указанных органов, можно заключить, что в целом содержание их деятельности во многом совпадает, а различия обусловлены лишь сферой действия, соответствующей конкретному уровню бюджетной системы. Отличия статуса КСО МО обусловлены их принадлежностью к системе местного самоуправления, органы которого в соответствии со ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. В связи с этим в науке высказывались различные мнения и по вопросу статуса муниципального бюджетного контроля по отношению к системе государственного финансового контроля: муниципальный финансовый контроль рассматривался как разновидность негосударственного финансового контроля¹; самостоятельный вид финансового контроля²; составная часть системы государственного финансового контроля³. И.Б. Лагутин высказывает мысль о том, что «в основе муниципального бюджетного контроля изначально заложено теоретическое противоречие, поскольку по содержанию муниципальный бюджетный контроль ничем не отличается от государственного бюджетного контроля, и фактически является его

¹ См.: Шлейников В.И. Инновационный подход к решению проблем муниципального финансового контроля // Вестник АКСОР. 2008. № 1. С.175.

² См., напр.: Дементьев Д.В. Государственный финансовый контроль: оценка эффективности и направления развития: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Новосибирск, 2004. С. 14; Финансовое право: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. М.: Норма, 2007. С. 139.

³ См.: Табуницикова Т.Ф. Становление и развитие муниципального финансового контроля: дис. ... канд. экон. наук. Тюмень, 2006. С. 25.

составной частью, но при этом выступает в качестве негосударственного образования»¹.

Представляется логичным предположить, что муниципальный финансовый контроль в той же мере отличен от системы государственного финансового контроля, в какой муниципальный бюджет и система местного самоуправления в целом отделена от государственных бюджетов и государственного управления. При этом следует отметить, что правовое регулирование организационного аспекта местного самоуправления, системы муниципальных органов в РФ достаточно четко отделено от правового регулирования государственных институтов – действуют Закон № 131-ФЗ и отдельный федеральный закон о муниципальных выборах². В отношении же бюджетного законодательства действует принцип его единства, а также единства принципов организации и функционирования бюджетной системы, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации, бюджетных мер принуждения, единый порядок формирования доходов и осуществления расходов, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности и др., объединенных общим принципом единства бюджетной системы РФ (ст. 29 БК РФ). В этой связи интересно также решение законодателя объединить правовое регулирование деятельности КСО субъектов РФ и муниципальных образований в одном Законе № 6-ФЗ.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления, как уже отмечалось, не входят в систему органов государственной власти, и первые, и вторые в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ (в ред. Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют

¹ Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 370.

² См.: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с изм. и доп. от 4 июня 2014 г., № 146-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 49, ст. 5497; 2014. № 23, ст. 2931.

взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Такое взаимодействие характерно и для отношений в области бюджетной системы РФ. В частности, признавая организационную обособленность и самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения, действующее законодательство встраивает местные бюджеты в единую систему публичных финансов страны, обязывая муниципалитеты вести финансовую деятельность в строгом соблюдении единых методологических и формальных правил, хотя и самостоятельно в экономическом аспекте. Поскольку финансовый контроль является неотъемлемым элементом финансовых отношений, можно сделать вывод, что ВМФК, осуществляемый КСО МО, следует судьбе муниципальных финансов, в частности, бюджетов. Это означает, что он так же встроен в единую систему публичного финансового контроля, как муниципальный бюджет — в единую бюджетную систему. В связи с этим представляется нецелесообразным объединять муниципальный финансовый контроль с видами негосударственного контроля, противопоставляя его государственному контролю, поскольку содержательно он гораздо ближе к последнему.

Единство системы внешнего финансового контроля не предполагает соподчиненности и каких-либо иных жестких административных связей между органами, его осуществляющими. Счетная палата РФ не является вышестоящим органом по отношению к КСО региона или муниципального образования и не наделена в отношении них властными полномочиями. Счетная палата РФ может лишь проводить оценку (анализ) деятельности КСО МО, давать заключения о соответствии деятельности этих органов законодательству о ВМФК и рекомендации по повышению ее эффективности в случае поступления соответствующего запроса от представительного

органа муниципального образования (п. 1 ч. 1 ст. 14 федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»¹, далее – Закон № 41-ФЗ).

При этом все же представляется обоснованным рассматривать совокупность действующих в России контрольно-счетных органов как систему². В философии под системой понимается целое, составленное из отдельных, но взаимосвязанных элементов³, причем это целое обладает свойствами, которыми не обладает простая совокупность элементов системы⁴. Применительно к системе органов внешнего финансового контроля это означает, что эффективное взаимодействие и сотрудничество КСО страны позволит обеспечить достижение качественного уровня осуществления ими своих полномочий, который был бы недоступен в силу ряда объективных и субъективных причин отдельно взятому КСО, функционирующему полностью автономно. На настоящий момент взаимодействие КСО осуществляется как в двустороннем (путем заключения соглашений о сотрудничестве), так и в многостороннем (взаимодействие в рамках объединений КСО) порядке. Счетная палата РФ возглавляет систему КСО в том смысле, что ей подконтрольна наиболее широкая сфера финансовых правоотношений, и она обладает наибольшими по сравнению с другими КСО административными, материальными, кадровыми ресурсами. В связи с этим Счетная палата РФ в системе КСО выполняет такие полномочия как организация взаимодействия КСО, в том числе по вопросам планирования и проведения совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; оказание КСО организационной, правовой, информационной, методической и иной помощи, содействие профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации

¹ См.: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 апреля 2021 г., № 116-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; 2021. № 18, ст. 3060.

² См.: *Лагутин И.Б.* Указ. соч. С. 18.

³ См.: *Философская энциклопедия* / гл. ред. Ф.В. Константинов. М.: Советская энциклопедия, 1970. Т. 5. С. 18-19.

⁴ См.: *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. М., 1980. С. 24-25.

работников КСО; разработка общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и др. Для КСО МО как наименее крупной и ресурсобеспеченной ячейки системы органов внешнего финансового контроля взаимодействие в этой системе является принципиально значимым.

Говоря о системности внешнего финансового контроля, осуществляемого КСО, нельзя не упомянуть о проблеме обеспечения полноты и сплошного характера данного контроля, которая имеет место именно на уровне муниципальных образований. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Закона № 131-ФЗ, КСО МО не входит в число органов местного самоуправления, создание которых является обязательным. На практике доля муниципальных образований, в которых созданы и действуют КСО, на сегодняшний день относительно невелика. Действительно, создание постоянно действующего КСО в каждом муниципальном образовании, в том числе в городских и сельских поселениях, может быть экономически и организационно неоправданно исходя из величины территории муниципального образования, количества населения и объемов денежных потоков¹. Положениями ч. 11, 12 ст. 3 Закона № 6-ФЗ предусмотрена возможность передачи полномочий КСО МО на более высокий уровень управления путем заключения соответствующего соглашения. Следует отметить, что действовавшая до 2019 года редакция ст. 3 Закона № 6-ФЗ² предусматривала возможность передачи полномочий КСО только для поселений и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. Сейчас же вид муниципального образования, представительный орган которого может передать полномочия КСО

¹ См.: Уксусов В.В. Правовое регулирование муниципального финансового контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3. С. 87. С. 81 - 88.

² До вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 566-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I), ст. 8492.

субъекту РФ, не определен. Следовательно, и поселения, и муниципальные районы теперь вправе передавать полномочия КСО субъекту РФ – подобным образом законодатель устранил пробел, лишивший возможности городские и сельские поселения передать полномочия своих КСО, в случае если в муниципальном районе не создан соответствующий орган.

Однако проблема организации внешнего финансового контроля в муниципальных образованиях остается нерешенной¹. Поскольку нормы о передаче полномочий КСО сформулированы как право, а не обязанность представительных органов, правовые гарантии осуществления внешнего муниципального контроля фактически отсутствуют. В результате значительной части муниципальных образований внешний финансовый контроль не осуществляется вообще, не проводится проверка законности и эффективности использования средств бюджета и муниципального имущества, представительный орган не получает в необходимом объеме и качестве информацию об исполнении местного бюджета и функционировании бюджетного процесса в муниципальном образовании. Учитывая важность внешнего финансового контроля для обеспечения эффективности финансовой деятельности муниципальных образований, представляется необходимым принимать неотложные меры по устранению описанной ситуации. Одним из вариантов решения данной проблемы может стать внесение изменений в статью 3 Закона 6-ФЗ путем изложения частей 11, 12 в следующей редакции:

«11. При отсутствии контрольно-счетного органа в поселении, входящем в состав муниципального района, внутригородском районе полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля передаются соответственно контрольно-счетному органу

¹ Подробнее см.: *Миронова С.М., Мордвинцев А.И., Еременко И.А.* Совершенствование системы внешнего муниципального финансового контроля в условиях реформирования публичной власти // *Правоприменение.* 2021. № 1. С. 96-107; *Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С.* К вопросу о передаче полномочий // *Финконтроль.* 2020. № 2. С. 7-11; *Егоров И.И.* Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «достройка» системы // *Финконтроль.* 2020. № 1. С. 41–44.

муниципального района, городского округа с внутригородским делением на основании соглашения между представительными органами поселения и муниципального района, внутригородского района и городского округа с внутригородским делением. Действие соглашения прекращается в случае принятия представительным органом поселения, внутригородского района решения о создании контрольно-счетного органа с момента наделения вновь созданного контрольно-счетного органа поселения, внутригородского района полномочиями. При отсутствии контрольно-счетного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) полномочия поселения (внутригородского района) по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля передаются контрольно-счетному органу субъекта Российской Федерации на основании соглашения между представительным органом поселения (внутригородского района) и контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации.

12. При отсутствии контрольно-счетного органа в муниципальном образовании (муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением либо внутригородской территории города федерального значения) полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля передаются контрольно-счетному органу субъекта Российской Федерации на основании соглашения между представительным органом муниципального образования и контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации. Действие соглашения прекращается в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о создании контрольно-счетного органа с момента наделения вновь созданного контрольно-счетного органа муниципального образования полномочиями».

При внесении указанных изменений соглашением должны будут решаться вопросы порядка и условий передачи полномочий КСО. При этом

сама необходимость передачи полномочий при отсутствии в муниципальном образовании сформированного КСО будет урегулирована императивно.

Возможность передачи полномочий по осуществлению ВМФК на вышестоящий уровень оценивается на практике неоднозначно. Так, делегирование поселением указанных полномочий муниципальному району вполне справедливо представляется многими практиками и учеными целесообразным и эффективным, в том числе в силу территориальной близости муниципальных образований и соответственно контролирующего и контролируемых субъектов¹. При этом сама передача делегированных полномочий обеспечивается иными межбюджетными трансфертами из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов (ст. 142.5 БК РФ). В то же время передача рассматриваемых полномочий с муниципального уровня на региональный рядом авторов оценивается как нецелесообразная в силу недостаточности штата и ресурсов контрольно-счетного органа субъекта РФ, поскольку отсутствие в ст. 142 БК РФ формы межбюджетных трансфертов, предусматривающей предоставление средств (например, субвенции) из местного бюджета в региональный бюджет, влечет финансирование муниципальных полномочий из бюджета субъекта РФ². Следует заметить, что Законом № 255-ФЗ предусматривается возможность расширения штата и социальных гарантий должностных лиц региональных и муниципальных контрольно-счетных органов и соответственно финансирования из региональных и местных бюджетов. При этом представляется необходимым расширить перечень форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, путем включения в ст. 142 БК такой формы, как субвенция из местного бюджета

¹ См.: *Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С.* К вопросу о передаче полномочий // Финконтроль. 2020. № 2. С. 8; *Миронова С.М., Мордвинцев А.И., Еременко И.А.* Совершенствование системы внешнего муниципального финансового контроля в условиях реформирования публичной власти // Правоприменение. 2021. № 1. С. 99.

² См.: *Миронова С.М., Мордвинцев А.И., Еременко И.А.* Совершенствование системы внешнего муниципального финансового контроля в условиях реформирования публичной власти // Правоприменение. 2021. № 1. С. 99.

бюджету субъекта РФ, и дополнение главы 16 БК РФ статьей 142.9, посвященной порядку предоставления предлагаемой субвенции.

Для определения специфики финансовой правосубъектности КСО МО как коллективного субъекта финансового права представляется необходимым обратиться к нормативно-правовым актам, которыми она устанавливается¹. Правосубъектность субъекта публичного права, в том числе финансового, устанавливается исключительно публично-правовыми образованиями: Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями или их совместной волей². Исходя из анализа действующего законодательства, правосубъектность КСО МО как субъекта финансового права признается и устанавливается публично-правовыми образованиями разных уровней: федерального, регионального и местного.

На федеральном уровне финансовая правосубъектность КСО МО устанавливается Российской Федерацией на основе общих положений Конституции РФ посредством федеральных законов: Закона № 131-ФЗ, Закона № 6-ФЗ, БК РФ, других федеральных законов. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, финансовая правосубъектность КСО МО может устанавливаться на региональном уровне посредством законов субъектов РФ. На местном уровне она устанавливается муниципальными образованиями посредством муниципальных нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления. Таким образом, финансовая правосубъектность КСО МО устанавливается только актами представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

¹ Подробнее об особенностях законодательного закрепления финансовой правосубъектности КСО МО см.: *Амарян А.В.* Особенности нормативного закрепления финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 2 (127). С. 227-233.

² См.: *Бит-Шабо И.В.* Указ. соч. С. 12.

Конституция РФ является базовым актом, определяющим основы правового положения, в том числе правосубъектности, различных участников финансовой деятельности государства и муниципальных образований как субъектов финансового права. Это в полной мере касается и КСО МО. Несмотря на то, что понятие контрольно-счетного органа муниципального образования в Конституции РФ не упоминается, для уяснения конституционных основ его правосубъектности большое значение имеют ее глава 8 «Местное самоуправление», а также некоторые иные ее положения¹. Так, ч. 2 ст. 130 определяет формы осуществления местного самоуправления, в том числе посредством деятельности органов местного самоуправления. Следовательно, местное самоуправление осуществляется и посредством КСО МО, который также является органом местного самоуправления; он входит в структуру этих органов, которая в свою очередь определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131).

Важнейшую основу правосубъектности КСО МО составляют конституционные нормы о самостоятельности органов местного самоуправления в решении таких вопросов местного значения, как управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета (ч. 1 ст. 132). Это обусловлено тем, что местный бюджет и муниципальная собственность выступают предметом проверки КСО МО как органа внешнего муниципального финансового контроля. В свою очередь данный контроль представляет собой разновидность парламентского контроля, который основан на принципе разделения властей (ст. 10) и модели формирования на федеральном уровне соответствующим представительным органом власти (Федеральным

¹ Подробнее о конституционных предпосылках и основаниях установления института контрольного органа муниципального образования см.: Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Муниципальный финансовый контроль: институт политико-экономической самоорганизации населения и рационализации хозяйственно-бюджетной деятельности местных сообществ // Вопросы экономики и права. 2010. № 3. С. 14.

Собранием) специального органа финансового контроля – Счетной палаты РФ (ч. 5 ст. 101).

Основываясь на Конституции РФ, федеральное законодательство определяет само предназначение, основное содержание и пределы правосубъектности и в целом правового статуса КСО МО как субъекта финансового права. В частности, КСО МО предназначен для осуществления ВМФК (ст. 38 Закона № 131-ФЗ, ст. 3 Закона № 6-ФЗ), что предопределяет его статус как органа специальной компетенции в области финансовой деятельности муниципального образования. Неотъемлемой частью последней является финансовый контроль, который проводится по всем ее направлениям, что обусловлено контрольной функцией финансов.

Законом № 131-ФЗ устанавливается в общем виде правовой статус КСО МО как органа местного самоуправления, входящего в структуру органов местного самоуправления (п. 1 ст. 34). Наличие рассматриваемого органа в этой структуре не является обязательным (п. 2 ст. 34), поскольку образование КСО МО в целях осуществления ВМФК является лишь правом представительного органа муниципального образования (п. 1 ст. 38).

Что касается порядка организации и деятельности КСО МО, его правосубъектности и правового статуса в целом как субъекта финансового права, то они более подробно определяются Законом № 6-ФЗ и БК РФ. В частности, Законом № 6-ФЗ устанавливаются общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований как постоянно действующих органов ВМФК, подотчетных представительным органам муниципальных образований (ст. 1, п.п. 2 и 3 ст. 3).

БК РФ определяет статус КСО МО, являющегося органом ВМФК, преимущественно как участника бюджетного процесса и устанавливает его бюджетные полномочия (ст. ст. 152 и 157), которые осуществляются с соблюдением положений, предусмотренных Законом № 6-ФЗ. Такие полномочия связаны, например, с осуществлением аудита эффективности

использования бюджетных средств; экспертизы проектов решений о местном бюджете, иных нормативных правовых актов в бюджетной сфере; экспертизы муниципальных программ; анализа и мониторинга бюджетного процесса. Ст. 264.4 БК РФ закрепляет общие полномочия КСО МО по внешней проверке годового отчета об исполнении местного бюджета. Главой 26 БК РФ устанавливаются основы муниципального финансового контроля: виды, объекты и методы, а также полномочия КСО МО как органа ВМФК (ст. ст. 265, 266.1, 267.1, 268.1).

Кроме того, КСО МО обладает предусмотренными БК РФ бюджетными полномочиями как главный распорядитель бюджетных средств (ст. 158), получатель бюджетных средств (ст. 162), главный администратор доходов бюджета (ст. 160.1). В случае, если КСО МО действует на правах юридического лица – муниципального казенного учреждения, на него распространяются положения ст. 161 БК РФ, определяющие финансово-правовое положение казенного учреждения. Для характеристики содержания финансовой правосубъектности КСО МО в этом случае представляется целесообразным использовать сложившийся в финансово-правовой литературе подход, применяемый в отношении правосубъектности государственных учреждений как субъектов финансового права¹. В связи с этим существенным признаком, характеризующим содержание финансовой правосубъектности КСО МО как муниципального учреждения в системе субъектов финансового права, следует признать финансирование его расходов из местного бюджета. Вследствие этого у него как у муниципального учреждения возникают субъективные права и юридические обязанности на получение и использование средств местного бюджета.

Таким образом, анализ вышеуказанных полномочий КСО МО показывает, что он выполняет на территории муниципального образования в пределах своей компетенции функции в области местных финансов, главным

¹ См.: Писарева Е.Г. Государственные учреждения в системе субъектов финансового права. С. 15.

образом, – функцию ВМФК, а область действия его контрольных полномочий связана с местным бюджетом и муниципальной собственностью.

Правосубъектность КСО МО, образованного на правах юридического лица, как коллективного субъекта финансового права, не обусловленная его властными полномочиями, установлена НК РФ в отношении его обязанностей как налогоплательщика, плательщика страховых взносов и налогового агента. Финансовая правосубъектность КСО МО в отношении обязанности по уплате налогов и производных от нее обязанностей, закрепленных ст. 23 НК РФ, определена наличием у него имущества, закрепленного за ним собственником на праве оперативного управления и выступающего объектом налогообложения. В этом случае данный орган может выступать плательщиком налога на имущество организаций, земельного и (или) транспортного налогов.

КСО МО, действующий на правах юридического лица, производя денежные выплаты входящим в его состав должностным лицам и работникам аппарата, выступает налоговым агентом и плательщиком страховых взносов. Финансовая правосубъектность КСО МО как налогового агента проявляется в отношении его обязанностей по исчислению, удержанию у налогоплательщиков и перечислению налогов в бюджетную систему РФ, иных обязанностей, предусмотренных п. 3 ст. 24 и другими статьями НК РФ, а также тех же прав, что имеют налогоплательщики (ст. 21 и др. НК РФ). КСО МО как плательщик страховых взносов обладает теми же правами и обязанностями, что и налогоплательщики. Финансовая правосубъектность КСО МО в отношении обязанности по уплате страховых взносов и производных от нее обязанностей, определена объектом обложения данными платежами – выплатами и иными вознаграждениями, которые выплачиваются работникам данного органа, подлежащим обязательному социальному страхованию (п. 1 ст. 420 НК РФ).

В некоторых случаях, установленных федеральными законами, финансовая правосубъектность КСО МО может устанавливаться законами

субъектов РФ. В частности, порядок организации и деятельности КСО внутригородского муниципального образования городов федерального значения определяется законом субъекта РФ – города федерального значения (п. 10 ст. 3 Закона № 6-ФЗ). Кроме того, некоторые субъекты РФ, например, устанавливают максимальный срок представления в контрольно-счетные органы, действующие на его территории, по их запросам документов и материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, дополнительные права обязанности в отношении должностных лиц КСО МО и подконтрольных организаций при проведении контрольных мероприятий¹.

В дополнение к федеральному законодательству и с учетом его требований уставом муниципального образования и (или) муниципальными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования устанавливаются положения, уточняющие и расширяющие финансовую правосубъектность КСО МО, например:

о наличии КСО МО в структуре органов местного самоуправления (ч.ч. 1, 2 ст. 34 Закона № 131-ФЗ);

о порядке организации и деятельности КСО МО (ч. 2 ст. 38 Закона № 131-ФЗ);

о наделении правами юридического лица (ч. 8 ст. 3 Закона № 6-ФЗ);

¹ См.: Закон Волгоградской области от 16 марта 2012 г. № 26-ОД (с изм. и доп. от 19 ноября 2021 г., № 119-ОД) «О некоторых вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2012. 21 марта. № 48; 2020. 25 дек.; Закон Пермского края от 31 мая 2012 г. № 40-ПК (с изм. и доп. от 11 ноября 2021 г., № 12-ПК) «Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счётных органов муниципальных образований Пермского края» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2012. 4 июня; <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5900202111120001> (дата обращения: 12.01.2022); Закон Самарской области от 30 сентября № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» (с изм. и доп. от 11 ноября 2021 г., № 92-ГД) // Волжская коммуна. 2011. 4 окт.; 2021. 17 нояб.

о создании в КСО МО коллегиального органа (ч. 10 ст. 5 Закона № 6-ФЗ);

о дополнительных полномочиях в сфере ВМФК, не предусмотренных федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (п. 13 ч. 2 ст. 9 Закона № 6-ФЗ);

о порядке направления КСО МО запросов в подконтрольные органы и организации (ч. 2 ст. 15 Закона № 6-ФЗ);

о предоставлении аудиторам КСО МО права подписывать представление от имени данного органа (ч. 2 ст. 16 Закона № 6-ФЗ);

об особенностях бюджетных полномочий КСО МО как участника бюджетного процесса: органа внешнего муниципального финансового контроля, главного распорядителя и получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета (п. 4 ст. 152, подп. 10 п. 1 ст. 158, абз. 8 п. 1 ст. 160.1, подп. 7 п. 1 ст. 162 БК РФ);

о порядке осуществления КСО МО внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета (абз. 3 п. 2 ст. 264.4 БК РФ);

о порядке осуществления полномочий КСО МО по внешнему муниципальному финансовому контролю (п. 3 ст. 268.1 БК РФ).

Проведенный анализ общего содержания финансовой правосубъектности КСО МО позволяет выделить не только ее виды, но и типы. Типология финансовой правосубъектности КСО МО зависит от того, каким общим правовым статусом он обладает. Финансовую правосубъектность КСО МО, образованного в качестве структурного подразделения представительного органа муниципального образования, т.е. без наделения его правами юридического лица, можно рассматривать как базовую, поскольку она будет ограничиваться в основном правосубъектностью в области осуществления ВМФК. При наличии статуса юридического лица КСО МО помимо базовой финансовой правосубъектности будет обладать и иными видами финансовой

правосубъектности: бюджетной, налоговой, в области обязательного социального страхования. В этом случае КСО МО будет в целом обладать универсальной финансовой правосубъектностью.

Наделение КСО МО финансовой правосубъектностью универсального типа представляется более целесообразной, поскольку она способствует обеспечению более полной реализации принципа независимости его деятельности как органа ВМФК, а также более эффективного осуществления муниципальной финансовой деятельности при наделении его статусом главного администратора бюджетных средств: главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов местного бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита местного бюджета.

Таким образом, резюмируя изложенное в данном параграфе, следует отметить, что КСО МО является коллективным субъектом финансового права, поскольку является органом местного самоуправления и наделен соответствующей финансовой правосубъектностью. Под последней предлагается понимать определенную финансово-правовыми нормами его способность быть участником правоотношений по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования (главным образом посредством осуществления ВМФК), обладая соответствующей компетенцией, а также реализации прав и исполнению обязанностей, предусмотренных финансовым законодательством, при наделении его статусом юридического лица.

Правоспособность и дееспособность КСО МО, являясь элементами его правосубъектности как коллективного субъекта финансового права, неразрывно связаны, возникают и прекращаются одновременно, поэтому при характеристике и классификации его финансовой правосубъектности представляется допустимым использовать понятие финансовой правоспособности. КСО МО обладают общей и отраслевой, прежде всего финансовой, правоспособностью, а также специальной правоспособностью,

если они наделяются статусом юридического лица. В свою очередь их финансовая правоспособность подразделяется на общую и специальную в зависимости от их общего правового статуса. В частности, специальная (а точнее исключительная) финансовая правоспособность обусловлена их предназначением – осуществлять внешний муниципальный финансовый контроль. Ее содержание (компетенция в указанной области) будет одновременно обуславливать в соответствии другой классификацией активную правоспособность, что в совокупности позволяет относить КСО МО к подгруппе коллективных субъектов финансового права, осуществляющих властные полномочия. Кроме того, КСО МО может наделяться специальной финансовой правоспособностью при осуществлении финансовой деятельности муниципального образования как главный администратор доходов местного бюджета. При этом общей финансовой правоспособностью, например, как налогоплательщики или налоговые агенты, могут обладать не все КСО МО, а только те из них, которые наделяются правами юридического лица. Данный вид финансовой правоспособности можно соответственно отнести к пассивной правоспособности. В частности, несмотря на наличие у КСО МО как налогоплательщика комплекса прав, именно налоговая обязанность будет обуславливать его в целом пассивную правоспособность в налоговых правоотношениях.

Таким образом, данный орган как орган местного самоуправления представляет в финансовых правоотношениях публичные интересы муниципального образования, выражает его волю и реализует его функции в области финансовой деятельности, главным образом, ВМФК. При этом участвовать в финансовых правоотношениях, которые не обусловлены его властными полномочиями, он может только при наделении его правами юридического лица.

КСО МО занимает важное место в системе органов, осуществляющих внешний финансовый контроль. При этом взаимодействие и сотрудничество

КСО МО с другими элементами данной системы является обязательным условием развития и совершенствования финансового контроля в муниципальных образованиях.

Нормативное закрепление финансовой правосубъектности КСО МО имеет свои особенности. Во-первых, она устанавливается публично-правовыми образованиями разных уровней: федерального, регионального и местного. При этом большинство полномочий, а также прав и обязанностей, составляющих содержание финансовой правосубъектности КСО, устанавливается в основном на федеральном уровне. В то же время РФ допускает ее установление на местном уровне (в области организации и осуществления муниципального финансового контроля, осуществления отдельных бюджетных полномочий как участника муниципального бюджетного процесса), а в некоторых случаях – на региональном уровне. Во-вторых, финансовая правосубъектность КСО МО устанавливается только актами законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления, что обусловлено его статусом как органа ВМФК. В-третьих, наличие правосубъектности КСО МО в финансовых правоотношениях, в основном не связанных с осуществлением ВМФК, зависит от наделения его правами юридического лица, которое находит закрепление в положении о данном органе и (или) уставе муниципального образования. В частности, в соответствии с ч. 8 ст. 3 Закона № 6-ФЗ (в ред. Закона № 255-ФЗ) в городских и сельских поселениях, внутригородских районах и внутригородских территориях города федерального значения КСО МО может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

Финансовая правосубъектность КСО МО может быть двух типов: базовая и универсальная. Базовая правосубъектность возникает с момента образования КСО МО без наделения его правами юридического лица и включает в себя правосубъектность в области осуществления ВМФК.

Универсальная правосубъектность, которой обладает КСО МО при наличии у него статуса юридического лица, предполагает правосубъектность в области осуществления ВМФК и иные виды финансовой правосубъектности (бюджетную, налоговую, в области обязательного социального страхования).

1.3. Особенности финансово-правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования

С понятием финансовой правосубъектности тесно связана категория «финансово-правовой статус». Однако их соотношение и взаимосвязь по-разному трактуются в юридической литературе. Ранее, до 60-х гг. XX в., правовой статус рассматривался как часть правосубъектности и отождествлялся с правоспособностью (Н.Г. Александров, С.Н. Братусь, В.А. Мицкевич). В дальнейшем категория правового статуса приобрела в отечественной юридической науке самостоятельный характер (Н.В. Витрук, Е.А. Лукашева, Н.И. Матузов, Г.В. Мальцев, и др.), а правосубъектность стала выделяться в качестве предпосылки, элемента правового статуса лица¹. Как представляется, изменение позиции по данному вопросу вполне справедливо. Дело в том, что правовой статус, как уже ранее отмечалось, в общем виде представляет собой юридически закрепленное положение лица в обществе (правовое положение), совокупность всех принадлежащих ему прав и обязанностей. В то время как правосубъектность предоставляет субъекту способность участвовать в правоотношениях; это необходимое условие, предпосылка для обладания правами и обязанностями. Что касается финансовой правосубъектности, то государство посредством нее устанавливает круг участников финансовых правоотношений, а через

¹ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 148-149.

финансово-правовой статус определяет их субъективные права и юридические обязанности в указанных правоотношениях¹.

Исходя из общетеоретического понимания категории «правовой статус», в финансово-правовой литературе даются более подробные определения понятия финансово-правового статуса с учетом отраслевой специфики. Так, помимо установленных финансовым законодательством и закрепляемых за конкретными субъектами финансового права прав и обязанностей (в основном применительно к физическим лицам и организациям) в содержание финансово-правового статуса включаются также предметы ведения и полномочия государственно-территориальных образований и их органов, образующих финансовую компетенцию², гарантии деятельности (обеспечения прав и их защиты) субъектов финансового права (в том числе налоговых и таможенных органов)³. Кроме того, О.Ю. Бакаева при определении финансово-правового статуса таможенных органов помимо их компетенции и системы гарантий осуществления финансовой деятельности в качестве составляющих его содержание относит еще формы и методы реализации данной деятельности⁴. Среди элементов финансово-правового статуса выделяют также цели и задачи публичной финансовой деятельности, ответственность и некоторые другие факторы⁵.

Несмотря на значительный количественный состав выделяемых в литературе элементов финансово-правового статуса, он в основном является потенциально возможным, характерным не для всех субъектов финансового права. При этом содержание финансово-правового статуса и состав его элементов у конкретного субъекта различается. Они характеризуют

¹ См.: Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. С. 15.

² См.: Смирникова Ю.Л. Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 33; Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 109.

³ См.: Древаль Л.Н. Указ. соч. С. 18; Петрова Г.В. Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 36; Бакаева О.Ю. Указ. соч. С. 192.

⁴ См.: Бакаева О.Ю. Указ. соч. С. 192.

⁵ См.: Древаль Л.Н. Указ. соч. С. 18.

последнего по отношению к государству и к другим участникам финансовых правоотношений и зависят от общего правового статуса субъекта и его видовой принадлежности. Финансово-правовой статус КСО МО обусловлен его правовым положением как органа местного самоуправления – органа ВМФК, юридического лица – в основном, муниципального казенного учреждения либо структурного подразделения представительного органа муниципального образования.

Следует отметить, что в финансово-правовой литературе, как и целом в юридической науке, отсутствует единая позиция относительно структуры компетенции субъекта финансового права – основы его финансово-правового статуса. Так, термин «компетенция» рассматривается в качестве обобщающего понятия применительно к трем элементам финансово-правового статуса таможенных органов: во-первых, целям и задачам их финансовой деятельности; во-вторых, их функциям; в-третьих, их полномочиям (правам и обязанностям)¹. Л.Н. Древаль относит финансовую компетенцию, понимаемую как совокупность соответствующих полномочий (прав и обязанностей), к компетенционному блоку финансово-правового статуса субъекта, а, например, цели, задачи и функции его публичной финансовой деятельности включает в иной самостоятельный блок данного статуса – целевой².

Как уже ранее отмечалось, в структуру компетенции КСО МО как органа местного самоуправления целесообразно включать четыре элемента: цели и задачи; функции; полномочия (права и обязанности); формы и методы деятельности. Перечисленные элементы представляется возможным использовать не только при рассмотрении компетенции КСО МО как субъекта финансового права – органа местного самоуправления, но и в качестве отдельных элементов финансово-правового статуса данного органа,

¹ См.: Бакаева О.Ю. Указ. соч. С. 192.

² См.: Древаль Л.Н. Указ. соч. С. 12, 36.

в совокупности характеризующих одновременно его компетенцию в области финансовой деятельности муниципального образования.

Если говорить о нормативно закреплённой на федеральном уровне структуре компетенции КСО МО как органа ВМФК, то, например, в Законе № 6-ФЗ используется только понятие «полномочия» – только один из ее элементов. В то же время, если обратиться к законодательно установленной структуре компетенции органа внешнего государственного финансового контроля федерального уровня – Счетной палаты РФ, то в Законе № 41-ФЗ обозначены термины «задачи», «функции» и «полномочия».

Следует отметить, что на муниципальном уровне иногда предпринимаются попытки, не всегда удачные, выявить и нормативно закрепить более подробную, чем в Законе № 6-ФЗ, структуру компетенции КСО МО. Анализ муниципальных нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регламентирующих деятельность КСО МО, применительно к использованию терминов «цели», «функции», «полномочия» и «задачи» в отношении рассматриваемого органа позволяет выделить следующие группы указанных актов:

1) положения о КСО МО, в которых вслед за федеральным законодателем используется только термин «полномочия», содержание которых соответствует ч. 2 ст. 9 Закона № 6-ФЗ¹. Такие акты составляют подавляющее большинство;

¹ См.: Решение Совета депутатов г. Лобня Московской области от 23 июля 2012 г. № 179/9 «О Положении о контрольно-счетной палате города Лобня» (с изм. и доп. от 25 августа 2020 г., № 130/61) // Лобня. 2012. 27 июля. № 30; 2020. 4 сент. (спецвыпуск № 36-1); Решение Совета депутатов г. Протвино Московской области от 28 сентября 2015 г. № 94/19 (с изм. и доп. от 11 октября 2021 г., № 170/39) «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате города Протвино» // Протвино сегодня. 2015. 6 нояб.; 2021. 16 окт.; Решение Совета депутатов г. Серпухова Московской области от 06 декабря 2016 г. № 146/16 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Серпухов Московской области» // Информационный вестник (приложение к газете «Серпуховские вести»). 2016. 16 декабря. № 50; Решение Совета депутатов городского округа Егорьевск Московской области от 17 февраля 2016 г. № 451/44 «О контрольно-счетной палате городского округа Егорьевск Московской области» // Вестник Егорьевского муниципального района. 2016. 24 февраля. № 7; Решение Саратовской

2) положения о КСО МО, в которых используются термины «полномочия» и «задачи»¹. В качестве основных задач Контрольно-счетной палаты Карагайского муниципального района Пермского края определены: внешний муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений и контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом; информирование органов местного самоуправления района и общества о результатах своей деятельности; противодействие коррупции в пределах своей компетенции; повышение эффективности проведения контрольных мероприятий с целью минимизации потерь местного бюджета при выявлении фактов нарушения бюджетного законодательства. Полномочия данного органа также сформулированы в основном исходя из положений, предусмотренных ч. 2 ст. 9 Закона № 6-ФЗ;

3) положения о КСО МО, в которых используются термины «задачи», «функции» и «полномочия»². Так, в Положении о контрольно-счетном органе Малгобекского районного Совета Республики Ингушетия содержится ст. 2 «Основные задачи и функции Контрольного органа». При этом содержание указанных задач, закрепленных в п. 1 данной статьи, в основном дублирует полномочия, предусмотренные ч. 2 ст. 9 Закона № 6-ФЗ. В то же время в п. 2 рассматриваемой статьи понятие «функции» вообще не упоминается, но перечисляются виды деятельности контрольного органа: ревизионная, экспертно-аналитическая, информационная и иные, а также указывается на обеспечение единой системы контроля по исполнению бюджета. Термин же «полномочия контрольного органа» используется в

городской Думы от 26 апреля 2012 № 13-154 «О контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Саратов»; и др.

¹ См.: Решение Земского Собрания Карагайского муниципального района от 30 сентября 2011 г. № 8/6 «О Положении о Контрольно-счётной палате Карагайского муниципального района» (с изм. и доп. от 29 мая 2019 г., № 10/36) // <http://karagai-ksp.ru/p7aa1.html>

² См.: Решение Малгобекского районного Совета Республики Ингушетия от 19 апреля 2013 г. № 3/23-2 «Об утверждении Положения о контрольно-счетном органе Малгобекского районного Совета» (с изм. и доп. от 05 сентября 2014 г. № 7/41-2) // Народное слово. 2013. 17 мая.

наименовании ст. 14 рассматриваемого Положения применительно к проведению контрольных мероприятий, в которой предусматриваются отдельные права и обязанности КСО МО;

4) положения о КСО МО, в которых используются термины «цели», «полномочия» и «задачи»¹. Например, целями создания Контрольно-счетной палаты городского округа Химки Московской области являются осуществление контроля за исполнением местного бюджета, а также контроля за соблюдением порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. К основным задачам же указанного органа отнесены организация и осуществление перечисленных выше видов финансового контроля. Полномочия данного органа сформулированы в полном соответствии с ч. 2 ст. 9 Закона № 6-ФЗ². Цели и задачи Контрольно-ревизионного управления Чебаркульского муниципального района не разграничены и сформулированы одной статьей; контрольные и экспертно-аналитические полномочия данного органа частично перекликаются с его целями и задачами³.

Таким образом, отсутствие на федеральном и муниципальном уровнях четкости и единообразия в использовании терминологии, касающейся таких элементов компетенции и в целом элементов финансово-правового статуса КСО МО, как цель, задачи, функции и полномочия, предопределяет необходимость обращения к справочной и научной литературе для выявления значения вышеуказанных понятий.

¹ См.: Решение Совета депутатов городского округа Химки Московской области от 30 мая 2012 г. № 7/6 «О Положении о контрольно-счетной палате городского округа Химки Московской области» (с изм. и доп. от 24 ноября 2021 г., № 04/7) // Химкинские новости. 2012. 7 июня; СПС «Гарант» (дата обращения: 12.01.2022); Решение Собрания депутатов Чебаркульского муниципального района Челябинской области от 5 июля 2018 г. № 303 (с изм. и доп. от 28 сентября 2021 г., № 121) «Об утверждении Положения о Контрольно-ревизионном управлении Чебаркульского муниципального района в новой редакции». Документ не опубликован // СПС «Гарант» (дата обращения: 10.01.2022).

² См.: Ст. 2 Положения о контрольно-счетной палате городского округа Химки Московской области.

³ См.: Ст. 2, 12, 13 Положения о Контрольно-ревизионном управлении Чебаркульского муниципального района.

Применительно к тематике настоящего исследования слово «цель» означает «предмет стремления; то, что надо, желательно осуществить», «задача» – «то, что требует исполнения, разрешения», «функция» – обязанность; круг, направление деятельности; «полномочие» – «официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности»¹.

В теории административного права цель и задачи органа исполнительной власти (любого другого субъекта управления) определяются как «область должного, очерчивающая в общем плане отрасль, сферу, предмет деятельности органа» (например, осуществление контрольно-надзорной деятельности)², то, «чего он должен достичь в процессе и в результате своей деятельности в порученной ему области»³. При этом функции органа власти представляют собой содержательную, конкретную характеристику его управленческих действий, которые он может, должен и обязан повседневно осуществлять для достижения стоящих перед ним целей и задач. Полномочия (права и обязанности) же отражают и закрепляют пределы участия субъекта управления в реализации его функций⁴.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона № 6-ФЗ КСО МО определяется как постоянно действующий орган ВМФК. Следовательно, в осуществлении данного вида контроля и заключается основное предназначение указанного органа, подотчётного только представительному органу муниципального образования. Цель муниципального финансового контроля, а точнее, как справедливо отмечается в научной литературе, муниципального бюджетного контроля⁵, вытекает из смысла ст. 265 БК РФ. В частности, данная цель состоит в обеспечении соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения,

¹ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и Образование, Оникс, 2012. С. 643, 864, 1123, 1256.

² Конин Н.М., Маторина Е.И. Указ. соч. С. 78.

³ Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 61.

⁴ См.: Конин Н.М., Маторина Е.И. Указ. соч. С. 78-79.

⁵ См.: Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 15.

на муниципальном уровне, в том числе посредством предупреждения и пресечения нарушений указанного законодательства, установления законности исполнения местных бюджетов, достоверности учета и отчетности.

Более широкий подход к определению основной цели бюджетного контроля как разновидности государственного (муниципального) финансового контроля находит отражение в научной литературе: «предотвращение нарушений бюджетного законодательства и, как следствие, создание прозрачного и эффективного правового механизма движения государственных и муниципальных денежных средств и использования публичного имущества»¹. Следовательно, целью финансового, в том числе бюджетного контроля, выступает не только соблюдение законности, являющейся лишь условием финансовой и в целом социальной стабильности, но и достижение финансового правопорядка, необходимого для удовлетворения общественных потребностей, прав и свобод человека. Поэтому в современных рыночных условиях обеспечение публичных интересов справедливо относят к важнейшей цели государственного и муниципального финансового контроля². В частности, по верному мнению Е.Ю. Грачевой, «публичные интересы в области финансового контроля состоят в успешной реализации финансовой политики, эффективном использовании публичных финансовых ресурсов»; при этом данный автор подробно раскрывает содержание публичных интересов при осуществлении бюджетного контроля³. Основываясь на указанных выводах, представляется возможным сформулировать содержание публичных интересов

¹ Там же. В финансово-правовой литературе финансовый контроль рассматривается как важный способ обеспечения законности и целесообразности осуществляемой финансовой деятельности. См., напр.: Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 124-125.

² См.: Грачева Е.Ю. Обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Москва – Харьков: Право, 2011. С. 205-228.

³ Там же. С. 209, 213-214.

применительно к муниципальному бюджетному контролю. Они состоят, в частности, в следующем:

- выявление всех финансовых и материальных резервов для решения вопросов местного значения;

- формирование местного бюджета с учетом положений послания Президента РФ Федеральному Собранию, определяющих общегосударственную бюджетную политику, реализуемых национальных проектов, основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципального образования;

- определение общего объема и видов доходов местного бюджета в соответствии с прогнозом социально-экономического развития муниципального образования и муниципальными программами;

- установление общего объема и видов расходов местного бюджета, исходя из необходимости бесперебойного финансирования мероприятий социальной направленности, предусмотренных данным бюджетом;

- осуществление муниципальными районами и городскими округами бюджетного регулирования в целях обеспечения сбалансированности бюджетов поселений путем перераспределения источников доходов местных бюджетов между ними.

Таким образом, основные цели деятельности КСО МО должны заключаться в обеспечении публичных интересов посредством проверки им как независимым (прежде всего, от исполнительно-распорядительных органов муниципального образования) органом законного, эффективного и целесообразного формирования, распределения и использования средств местного бюджета и децентрализованных муниципальных денежных фондов, предупреждения и пресечения нарушений бюджетного законодательства на муниципальном уровне.

В развитие поправки 2020 года к Конституции РФ о вхождении органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в РФ был 1 июля 2021 года принят Закон № 255-

ФЗ, внесший изменения и дополнения в Закон № 6-ФЗ. В частности, новым законом уточнены и расширены отдельные полномочия контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований по аналогии с задачами, функциями и полномочиями Счетной палаты РФ, закреплены нормы, корреспондирующие с Законом № 41-ФЗ. В то же время Законом № 255-ФЗ не проведена системная унификация элементов компетенции контрольно-счетных органов регионального и муниципального уровней и Счетной палаты РФ.

Учитывая системность внешнего бюджетного контроля в Российской Федерации¹ и необходимость дальнейшего развития конституционных положений о единстве системы публичной власти, представляется целесообразным с точки зрения юридической техники сопоставить задачи, функции и полномочия Счетной палаты РФ и полномочия КСО МО с целью выявления задач и функций последнего. Так, полномочия КСО МО, предусмотренные ч. 2 и 3 ст. 9 Закона № 6-ФЗ, по своему содержанию и применительно к муниципальным финансам во многом аналогичны задачам и функциям Счетной палаты РФ, закрепленным в статьях 5 и 13 Закона № 41-ФЗ соответственно и касающимся федеральных финансов.

В частности, полномочия КСО МО, указанные в п. п. 1, 5, 6, 8, 11 ч. 2 Закона № 6-ФЗ, в соответствии с логикой Закона № 41-ФЗ (п. п. 1, 2, 3, 4, 6, 9 ст. 5), правилами юридической техники и необходимостью обеспечения системности внешнего бюджетного контроля следовало бы отнести к его задачам. Речь идет, например, об организации и осуществлении контроля за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета; оценке эффективности формирования муниципальной собственности; оценке эффективности предоставления налоговых и иных льгот, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета; анализе и мониторинге бюджетного процесса в муниципальном образовании; участии в мероприятиях по противодействию коррупции.

¹ См.: Лагутин И.Б. Указ. соч. С. 15-16.

Полномочия же КСО МО, предусмотренные п. п. 2-4, 7, 9, 10 ч. 2 Закона № -6-ФЗ, по вышеуказанным причинам и исходя из логики того же Закона № 41-ФЗ (п. п. 2, 3, 4, 6, 11, 13, 14, 15 ч. 1 ст. 13), следовало бы считать его функциями. Это касается, в частности, экспертизы проектов местного бюджета; экспертизы проектов муниципальных правовых актов, муниципальных программ; внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета; подготовки информации о ходе исполнения местного бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; проведения аудита в сфере муниципальных закупок; осуществления контроля за состоянием муниципального внутреннего и внешнего долга. При этом следует заметить, что само законодательное формулирование функций Счетной палаты РФ отличается от научных представлений относительно данного элемента компетенции органа публичной власти (государственного, муниципального органа).

В юридической литературе при выявлении функций органов власти довольно часто используют обобщающие выражения, характеризующие определенный вид деятельности, который свойствен любому органу или разновидности органов в силу специфики их задач. В теории административного права к основным функциям, присущим компетенции практически любого органа управления и отражающим материальное содержание его деятельности, относят планирование, финансирование, кадровое дело, контроль, материально-техническое обеспечение и др.¹.

В финансово-правовой литературе также проводится группировка функций конкретных органов специальной компетенции в области финансовой деятельности государства. Так, О.Ю. Бакаева, исходя из анализа полномочий Федеральной таможенной службы, содержащихся в Положении о данном органе, выделяет такие ее функции, как нормотворческая, разрешительная, контрольная, организационная, информационная, координационная и др. При этом многие из этих функций касаются

¹ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Указ. соч. С. 61.

финансовой деятельности таможенных органов либо непосредственно (фискальная функция) либо частично (контрольная, организационная функции)¹. Е.Н. Пастушенко группирует законодательно установленные функции Центрального банка РФ на следующие виды: определение правовой политики в сфере денежно-кредитных отношений, правотворческая функция, осуществление контрольно-надзорных полномочий, управление государственным имуществом и оказание государственных услуг².

В ч. 1 ст. 14 Закона № 41-ФЗ в качестве одного из полномочий Счетной палаты РФ указано осуществление данным органом контрольной, экспертно-аналитической, информационной и иных видов деятельности. Как представляется, перечисленные виды деятельности являются обобщающим наименованием нормативно определенных функций и задач Счетной палаты РФ, в рамках которых данный орган реализует свои права и обязанности.

Исходя из необходимости использования системного подхода в регулировании и осуществлении внешнего государственного и муниципального финансового контроля и научных достижений ученых в области финансового права, думается обоснованным на основе анализа полномочий, указанных в Законе № 6-ФЗ, выделить несколько видов функций КСО МО. К ним относятся, например, контрольная, экспертно-аналитическая, правотворческая, организационная и информационная функции, а при обладании КСО МО правами юридического лица – и другие функции.

Основные полномочия КСО МО осуществляются им в рамках бюджетного процесса на местном уровне и касаются реализации его главной функции – контрольной, а точнее функции ВМФК в сфере бюджетных правоотношений, с целью своевременного предотвращения или возмещения ущерба, причиненного публичным имущественным интересам

¹ См.: Бакаева О.Ю. Указ. соч. С. 198.

² См.: Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории /под ред. Н.И. Химичевой: Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2006. С. 102.

муниципального образования. В частности, данный орган призван осуществлять контроль за организацией исполнения местного бюджета и внешнюю проверку годового отчета об исполнении данного бюджета, а также организацию и проведение контроля за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета. Кроме того, КСО МО производит контроль за соблюдением порядка формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью¹, что не относится непосредственно к направлениям финансовой деятельности муниципального образования.

Осуществление КСО МО экспертно-аналитических мероприятий происходит в рамках реализации его экспертно-аналитической функции. Некоторые авторы приравнивают проведение экспертизы проектов муниципальных правовых актов и представление заключений на них, кроме заключения в рамках внешней проверки отчета об исполнении местного бюджета, к правовой и лингвистической экспертизе проектов нормативных и ненормативных документов. При этом предоставление КСО МО представительному органу заключения на годовой отчет об исполнении местного бюджета будет относиться к контрольной функции за деятельностью исполнительной власти, и одновременно способом участия в правотворческой деятельности представительного органа власти². Аналитическая функция КСО МО заключается, в частности, в анализе состояния и мониторинге бюджетного процесса в муниципальном образовании, результатом которого может являться подготовка предложений, направленных на совершенствование бюджетного законодательства, что также служит одним из факторов финансовой стабильности данного публично-правового образования. Кроме того, аналитическая функция КСО МО может проявляться в рамках анализа правовой базы главных

¹ См.: П. 5 ч. 2 ст. 9 Закона № 6-ФЗ.

² См.: *Кашио В.С., Роньжина О.В.* Муниципальное право России: конспект лекций. Новосибирск: Сибирский федеральный университет, 2009 // http://netprava.ru/ek/b38/9_4_1.htm.

администраторов бюджетных средств на предмет внедрения новых стандартов внутреннего финансового аудита и соответствия их действующему бюджетному законодательству. На основе данного анализа КСО МО будет реализовывать свои полномочия, предусмотренные абз. 6 п. 2 ст. 157 БК РФ, по подготовке предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового аудита¹.

К правотворческой функции КСО МО можно отнести утверждение им (как правило, распоряжением его председателя) стандартов ВМФК, которые являются важнейшими регламентационными документами. В частности, они определяют принципы, характеристики, правила и процедуры организации и осуществления в данном органе методологического обеспечения, планирования работы, подготовки отчетов, взаимодействия с другими контрольными органами, других видов деятельности. При этом при подготовке и утверждении данных стандартов КСО МО должен учитывать ряд требований. Во-первых, – общие требования, утвержденные Счетной палатой РФ. Во-вторых, – международные стандарты в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности.

Многие КСО МО обладают правом правотворческой инициативы по вопросам своей деятельности. Кроме того, в Пермском крае КСО МО наделяются полномочием участвовать в разработке проектов муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетного процесса в

¹ Подробнее о методической роли КСО МО в повышении эффективности организации внутреннего финансового аудита на муниципальном уровне см.: *Миронова С.М., Мордвинцев А.И., Скворцов С.Г.* Организация внутреннего финансового аудита в органах местного самоуправления и роль муниципальных контрольно-счетных органов в повышении ее эффективности // Финансовое право. 2020. № 11. С. 7-13; *Лагутин И.Б.* К вопросу об организации внутреннего финансового аудита в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Финансовое право. 2020. № 5. С. 11-14.

муниципальном образовании, порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом¹.

В рамках организационной функции, например, осуществляется планирование деятельности КСО МО. Так, контрольное или экспертно-аналитическое мероприятие проводится, как правило, на основании распоряжения председателя КСО МО в соответствии с планом работы данного органа и стандартами ВМФК. Вышеуказанный план в свою очередь формируется на основании Положения о КСО МО, результатов предыдущих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, поручений представительного органа муниципального образования, предложений и запросов главы данного публично-правового образования. В рамках реализации рассматриваемой функции КСО МО может участвовать в бюджетных правоотношениях в качестве главного администратора доходов местного бюджета.

Реализация информационной функции КСО МО проявляется в правовой регламентации обеспечения доступа к информации о деятельности данного органа. В частности, КСО МО обязан размещать на своем официальном сайте в сети Интернет и опубликовывать в средствах массовой информации сведения о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах, ежегодные отчеты о своей деятельности после их рассмотрения представительным органом.

Если КСО МО образован на правах юридического лица, то он будет осуществлять также функции управления муниципальным имуществом, которое закрепляется за ним на праве оперативного управления, и распределения и использования средств местного бюджета в качестве главного распорядителя и получателя средств местного бюджета.

¹ См.: Подп. 1 п. 1 ст. 3 Закона Пермского края от 31 мая 2012 г. № 40-ПК «Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счётных органов муниципальных образований Пермского края».

Таким образом, несмотря на отсутствие законодательного установления видов функций контрольно-счетного органа на муниципальном уровне, к ним можно отнести, прежде всего, контрольную функцию – как органа ВМФК, а также экспертно-аналитическую, правотворческую, организационную и информационную функции, а при его образовании на правах юридического лица – распределения и использования средств местного бюджета и управления муниципальным имуществом. При этом эффективная реализация вышеуказанных функций, как представляется, позитивным образом отражается на состоянии законности и стабильности в бюджетной сфере на местном уровне и, как следствие, обеспечении финансовой безопасности и устойчивости муниципального образования.

Полномочия, которыми наделяется КСО МО для осуществления своей деятельности, в том числе финансовой, конкретизированы в различных юридических нормах, содержащихся, как уже отмечалось, в правовых актах федерального, регионального и муниципального уровней, и раскрывают отдельные из вышеуказанных функций. К ним относятся, например, право КСО МО получать от проверяемых лиц информацию, документы и материалы, необходимые для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (ч. 1 ст. 15 Закона № 6-ФЗ); право вносить в проверяемые органы и организации представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, недостатков и других мер (ч. 1 ст. 16 Закона № 6-ФЗ); обязанность КСО МО незамедлительно передать материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы в случае выявления признаков преступления в бюджетной сфере или коррупционного правонарушения (ч. 8 ст. 16 Закона № 6-ФЗ); запрет на запрос информации, документов и материалов, если они ранее уже были представлены КСО МО (ч. 3 ст. 15 Закона № 6-ФЗ); право КСО МО, имеющего статус юридического лица, обращаться в суд в защиту законных интересов муниципального

образования в пределах своей компетенции¹; обязанность КСО МО проверять исполнение муниципальных контрактов²; право подготавливать предложения по совершенствованию осуществления главными администраторами средств местного бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита³; и др. В рамках бюджетного процесса КСО МО могут наделяться бюджетными полномочиями как главные администраторы бюджетных доходов (ст. 160.1, 160.2-1 БК РФ), а также как главные распорядители (ст. 158, 160.2-1 БК РФ) и получатели средств местного бюджета (ст. 162 БК РФ), действуя на правах юридического лица.

Субъективные права и юридические обязанности, носителем которых является КСО МО, имеют определенную специфику. В бюджетном праве, как отмечает Н.И. Химичева, бюджетные права и юридические обязанности участников следует рассматривать как индивидуализированные полномочия каждого из них, которые обеспечивают возможность и необходимость конкретной деятельности в области бюджета⁴. Можно сказать, что эта особенность в целом характерна для публичных субъектов – государственных и муниципальных органов, и КСО МО не является исключением. Властному субъекту права предоставляются для исполнения возложенных на него общественно значимых функций, в связи с чем реализация таких прав для субъекта обязательна. Таким образом, публичный субъект именно обязан осуществлять свои права для обеспечения и защиты публичных интересов⁵. В связи с этим в юридической литературе

¹ П. 2 ст. 3 Закона Пермского края от 31 мая 2012 г. № 40-ПК «Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счётных органов муниципальных образований Пермского края».

² См.: Там же. Подп. 2 п. 1 ст. 3.

³ См.: Подп. 11 п. 12.1 Положения о Контрольно-счётной палате городского округа Мытищи Московской области (утв. решением Совета депутатов городского округа Мытищи Московской области от 18 февраля 2016 г. № 2/6) // Родники. Спецвыпуск. 2016. 24 февр.

⁴ См.: Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 11.

⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М.: БЕК, 1995. С. 142.

высказывается мнение, что при презюмируемом слиянии двух противоположных правовых явлений (права и обязанности) субъективное право неизбежно будет поглощено обязанностью, превратится в бессодержательную фикцию¹, поэтому полномочие государственного или муниципального органа в большинстве случаев следует считать и называть обязанностью. Однако все же представляется обоснованным выделять полномочие отдельной категорией в силу следующих присущих ему особенностей, отличающих его от обязанности:

1. Не любая обязанность властного субъекта составляет его полномочие, полномочия всегда направлены на достижение целей и выполнение задач, ради которых создан орган. К примеру, предоставление органами государственной власти и муниципальными органами информации, необходимой для проведения контрольных мероприятий КСО, не является их полномочиями, поскольку не направлено непосредственно на выполнение функций данных органов; в этом случае имеет смысл говорить о более простой правовой конструкции – юридической обязанности в чистом виде.

2. Понятие полномочия в большей степени связано с характеристикой правоспособности органа, присущей ему в любой момент времени. В момент создания (учреждения) орган наделяется полномочиями, то есть потенциальной возможностью выполнять возложенные на него функции путем осуществления указанных в соответствующих нормативных актах действий. При вступлении в конкретное правоотношение реализация полномочия тем или иным образом может стать обязательной для органа. К примеру, к полномочиям КСО МО относится контроль за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета. В том случае, если проверка законности и эффективности использования бюджетных средств в конкретной организации будет включена в план деятельности КСО

¹ См.: Солодовниченко Т.А. О соотношении субъективных прав и юридических обязанностей в публичном праве // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 11. № 1. С. 145.

МО, проведение соответствующего контрольного мероприятия становится его обязанностью и практической реализацией указанного полномочия.

3. Элемент субъективного права в полномочии проявляется в том, что полномочию органа корреспондируются обязанности субъектов, в отношении которых осуществляются эти полномочия. В частности, в отношениях ВМФК подконтрольные субъекты обязаны исполнять требования КСО МО, связанные с осуществлением его полномочий. В этой связи представляет интерес предложенная в юридической науке корректировка общетеоретических положений и выдвижение утверждения о том, что «в публичных правоотношениях юридической обязанности может корреспондировать не только субъективное право, но и другая юридическая обязанность»¹. Однако, учитывая различную степень заинтересованности сторон в данных отношениях, вытекающую из первого пункта перечисленных особенностей, представляется все же недостаточно корректным сведение полномочия КСО МО в области финансового контроля к юридической обязанности.

4. Правовая конструкция юридической обязанности такова, что позволяет устанавливать возможность применения конкретных мер принуждения в случае ее неисполнения. Что же касается полномочий публичного субъекта, в том числе КСО МО, нельзя не отметить отсутствие в действующем нормативно-правовом регулировании прямой ответственности данных субъектов за факт неисполнения полномочий.

Таким образом, основу финансово-правового статуса КСО МО составляют его полномочия, представляющие собой правовую конструкцию, обладающую одновременно характеристиками субъективного права и юридической обязанности, и характеризующую меру возможного и должного в деятельности КСО МО по выполнению возложенных на него функций. Как юридическая обязанность, полномочие КСО МО обязательно к исполнению,

¹ Солодовниченко Т.А. Субъективные юридические права и обязанности в частном и публичном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2016. С. 10.

и как субъективному праву, полномочиям КСО корреспондируют обязанности подконтрольных субъектов и других участников правоотношений.

Функции и полномочия КСО МО реализуются им посредством определенных форм и методов деятельности. Применительно к финансовой деятельности ее формы как способ внешнего проявления действий ее субъекта традиционно подразделяются на правовые и неправовые.

Правовые формы деятельности КСО МО помимо их нормативного закрепления обуславливают при их применении юридические последствия для подвластных субъектов. Так, он осуществляет ВМФК в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий (ч. 1 ст. 10 Закона № 6-ФЗ), по результатам которых он может (обязан) направлять объектам контроля правоприменительные (индивидуальные) акты – представления и предписания, уполномоченным органам – уведомления о применении бюджетных мер принуждения, а также осуществлять производство по делам об административных правонарушениях. При этом порядок реализации данных полномочий (кроме последнего, осуществляемого в соответствии с КоАП РФ, законодательством субъекта РФ) определяется муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального образования, а также стандартами ВМФК. Последние утверждаются КСО МО и являются, как уже отмечалось, проявлением его правотворческой деятельности.

Неправовые формы деятельности КСО МО представляют собой практические действия организационного, подготовительного, аналитического характера, не имеющие юридического значения, но способствующие осуществлению им правоприменительной и правотворческой деятельности¹. Они выражаются, в частности, в проведении совещаний, заседаний аппарата и (или) коллегиального органа КСО МО, на

¹ См.: *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд, перераб. и доп. М.: ИД «Юриспруденция», 2019. С. 70; *Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова.* С. 94-95; *Бакаева О.Ю.* Указ. соч. С. 199.

которых могут рассматриваться вопросы планирования и организации его деятельности, методологии контрольной деятельности; подготовке справочных и аналитических материалов; использовании технических средств при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; и т.д.

В процессе основной деятельности КСО МО используются также различные методы (способы, приемы, средства) ее осуществления, достижения его задач, воздействия на подвластных субъектов (убеждение, принуждение). Так, например, в процессе осуществления ВМФК могут применяться такие его методы, как проверка, обследование и ревизия (в рамках контрольных мероприятий)¹, анализ, мониторинг и экспертиза (в рамках экспертно-аналитических мероприятий)².

Следует отметить, что в Законе № 6-ФЗ и многих муниципальных нормативных правовых актах о КСО МО, отсутствует сам термин «метод муниципального финансового контроля». В то же время в БК РФ (ст. 267.1) закрепляются методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля (проверка, ревизия, обследование) и даются их определения и краткая характеристика. При этом термины «анализ», «мониторинг» и «экспертиза» используются в Законе № 6-ФЗ применительно к полномочиям КСО МО, а мониторинг и анализ определяются и характеризуются в ст. 16 Закона № 41-ФЗ как методы осуществления деятельности Счетной палаты РФ. Это, думается, не исключает их применение в процессе осуществления муниципального бюджетного

¹ См.: П. 7.2, 7.3 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Егорьевск Московской области; п.п. 14.1, 15.1 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Мытищи Московской области; ст. 12 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Павловский Посад (утв. решением Совета депутатов городского округа Павловский Посад Московской области от 11 апреля 2017 г. № 23/2) // Павлово-Посадские известия. 2017. Апрель.

² См.: Ст. 12 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Павловский Посад Московской области; п. 9.1 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Серебряные Пруды (утв. решением Совета депутатов городского округа Серебряные Пруды Московской области от 16 сентября 2021 г. № 653/81) (с изм. и доп. от 19 июня 2017 г., № 955/99) // Межмуниципальный вестник. 2016. 12 фев.; 2021. 24 сент.

контроля и закрепление в муниципальных нормативно-правовых актах. Следует также заметить, что на муниципальном уровне применительно к проверке, обследованию и ревизии очень часто термин «метод» подменяется понятием «форма», а самыми распространенными методами выступают проверка и обследование.

Помимо исследования компетенции КСО МО как содержательной основы его финансово-правового статуса, представляется необходимым остановиться и на рассмотрении вопроса о гарантиях деятельности и ответственности данного органа как элементах структуры указанного статуса.

Как уже отмечалось, в научной литературе (О.Ю. Бакаева, Л.Н. Древаль, Г.В. Петрова) в качестве одного из элементов финансово-правового статуса субъектов рассматриваются гарантии их деятельности (гарантии обеспечения прав и их защиты). Используя указанные теоретические разработки, представляется возможным охарактеризовать гарантии деятельности (реализации прав) КСО МО как элемент его финансово-правового статуса. Данные гарантии выражаются, как представляется, в следующих аспектах.

Во-первых, задачи КСО МО согласуются с общими задачами муниципальных образований и государства в целом в процессе осуществления ими финансовой деятельности. Осуществляя финансовый контроль в рамках различных направлений финансовой деятельности муниципальных образований, КСО МО обеспечивают реализацию публичных интересов не только в соответствии с основными направлениями муниципальной бюджетной и налоговой политики, но и всего Российского государства, национальными целями и стратегическими задачами его развития.

Во-вторых, государство гарантирует соблюдение установленных федеральным законодательством и муниципальными нормативными правовыми актами условий для осуществления ВМФК. Прежде всего, речь

идет об обеспечении принципа независимости деятельности КСО МО. Безусловно, абсолютная независимость данного органа не возможна в силу того, что он является частью аппарата муниципального образования. Такой подход применительно к высшим государственным контрольным органам находит отражение и в Лимской декларации руководящих принципов контроля¹ (ч. 2 ст. 5). Поэтому можно говорить только об обеспечении организационной, функциональной и финансовой независимости органов внешнего финансового контроля. Данные виды независимости получили закрепление в полном объеме в актах международного права², в Законе № 41-ФЗ (ч. 2 ст. 2). При этом в Законе № 6-ФЗ используются только термины организационной и функциональной независимости (ч. 4 ст. 3, ч. 8 ст. 5), хотя определенные гарантии финансовой независимости фактически закрепляются в ст. 20 данного закона.

Организационная независимость КСО МО выражается в отсутствии правовых механизмов влияния на него со стороны других органов местного самоуправления, прежде всего, исполнительно-распорядительных, в процессе его формирования и функционирования и предполагает наделение его собственными властными полномочиями и отдельным источником финансирования³. Являясь органом ВМФК, КСО МО не подчиняется исполнительно-распорядительным органам, в том числе осуществляющим управление местными финансами, что позволяет ему участвовать в выработке рекомендаций по совершенствованию финансовой деятельности

¹ См.: Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята в г. Лиме 17 октября 1977 г. - 26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.01.2022).

² См.: Там же; Мексиканская декларация независимости (принята в г. Мехико в ноябре 2007 г. XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.01.2022).

³ См.: Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный) / Е.Ю. Киреева, И.О. Антропцева, Е.А. Кравцова, И.В. Петрова, А.В. Пушкин, Е.В. Рябова // СПС «КонсультантПлюс», 2016 (дата обращения: 20.01.2022).

муниципального образования. При этом его подотчетность представительному органу не ограничивает принцип независимости и не означает возможность последнего напрямую оказывать влияние на деятельность КСО МО, который, формируя и представляя отчеты, выполняет информационную и контрольную функции для представительного органа, позволяя ему скорректировать правовое регулирование бюджетных отношений¹. Организационной независимости КСО МО способствует также гарантия постоянного характера его деятельности, которая не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа (ч. 1 и 5 ст. 3 Закона № 6-ФЗ), и наделение его правами юридического лица. Обязательное наделение КСО муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов и городских округов с внутригородским делением статусом юридического лица с 30 сентября 2021 г. (ч. 8 ст. 3 Закона № 6-ФЗ в ред. Закона № 255-ФЗ) представляется существенным шагом в укреплении организационной независимости данных органов в крупных муниципальных образованиях.

Обеспечению организационной независимости КСО МО способствует и его финансовая независимость. Ее проявлением является гарантия государства на финансовое обеспечение деятельности КСО МО за счет средств местного бюджета в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на него полномочий (ч. 1 ст. 20 Закона № 6-ФЗ). При этом расходы на его содержание при условии обладания правами юридического лица утверждаются, как правило, отдельной строкой в местном бюджете. Кроме того, только на основании решений представительного органа может осуществляться контроль за использованием КСО МО бюджетных средств, муниципального имущества (ч. 2 ст. 20 Закона № 6-ФЗ).

Функциональная независимость КСО МО обеспечивается установлением гарантий правового статуса его должностных лиц,

¹ См.: Там же.

направленных на исключение какого-либо воздействия на них в целях воспрепятствования осуществлению ими должностных полномочий или оказания влияния на принимаемые ими решения (ст. 8 Закона № -6 ФЗ). К таким гарантиям относятся, в частности, привлечение к ответственности лиц, оказывающих в какой-либо форме воздействие на должностных лиц КСО МО; обеспечение последних государственной защитой и гарантиями профессиональной независимости (например, в области обязательного социального страхования).

Вместе с тем и сами должностные лица КСО МО могут быть привлечены к различным видам юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной) за неправомерные действия (бездействие). Например, меры воздействия дисциплинарного характера, применяемые к должностным лицам КСО, определяются в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе, положением о КСО, его регламентом и другими локальными нормативными актами. Должностные лица органов контроля в связи с неисполнением или ненадлежащем исполнением своих полномочий могут привлекаться к административной ответственности, например, по ст. 19.6.1 КоАП РФ. Привлечение должностных лиц КСО МО к уголовной ответственности возможно в случае совершения ими таких преступлений, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации¹), превышение должностных полномочий (ст. 286), получение взятки (ст. 290) и др. Таким образом, возможность применения вышеуказанных видов юридической ответственности можно также рассматривать в качестве определенной гарантии правомерности деятельности КСО МО, способствующей укреплению их финансово-правового статуса. В частности, анализ судебной практики позволяет сделать вывод о крайней малочисленности случаев привлечения должностных лиц

¹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 499-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954; Рос. газета. 2022. 11 янв.

КСО МО к юридической ответственности, а также материальной ответственности муниципального образования. Отчасти это обусловлено тем, что КСО МО не уполномочен на применение каких-либо санкций к подконтрольным субъектам, что снижает вероятность существенного нарушения прав последних или причинения им существенного материального ущерба.

Что касается ответственности КСО МО как субъекта финансового права, то она в настоящее время является необязательным (факультативным) элементом его финансово-правового статуса. Дело в том, что финансово-правовое принуждение может быть применено только к КСО МО, созданному на правах юридического лица. В частности, к нему могут быть применены налоговая ответственность и иные меры налогово-правового принуждения (взыскание недоимки, пени и др.) при нарушении обязанностей налогоплательщика и налогового агента; ответственность и иные меры принуждения в сфере обязательного социального страхования при нарушении обязанностей плательщика страховых взносов.

Что касается бюджетных мер принуждения, то их применение к КСО МО носит, как представляется, гипотетический характер. Из видов бюджетных нарушений, которые могут быть совершены КСО МО на правах юридического лица – главным распорядителем (получателем) бюджетных средств, относится только нецелевое использование бюджетных средств, источником финансового обеспечения которых являлся межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение (п. 3 ст. 306.4 БК РФ). На практике межбюджетный трансферт, например, на выполнение полномочий по осуществлению ВМФК нижестоящего муниципального образования, уже включается в объем финансирования КСО МО, выполняющего делегированные полномочия. За данное нарушение БК РФ предусматривается бесспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов. Однако с процессуальной точки зрения применение бюджетных

мер принуждения к КСО МО просто невозможно, так как оно в соответствии со ст. 306.2 БК РФ должно осуществляться финансовым органом муниципального образования на основании уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа муниципального финансового контроля. В силу того, что КСО МО сам является единственным органом внешнего финансового контроля, который независим от финансового органа местной администрации и органов внутреннего финансового контроля, к нему бюджетные меры принуждения применяться не могут.

Особенности финансово-правового статуса КСО МО предопределяются не только его правовым положением как органа местного самоуправления, но и возможным наличием у него прав юридического лица. Так, наделение КСО МО правами юридического лица – муниципального казенного учреждения влияет на его характеристику как субъекта финансового права и его финансово-правовой статус, а именно:

1) финансовую правосубъектность в целом, а точнее на приобретение им общей финансовой правосубъектности, например, как участника правоотношений по распределению и получению средств местного бюджета, уплаты налогов, обусловленных наличием закрепленного за ним муниципального имущества;

2) виды источников финансирования: использование только средств местного бюджета;

3) объем связанных с источниками финансирования прав и обязанностей (данный объем у КСО МО как казенного учреждения меньше по сравнению с бюджетными и автономными учреждениями; он не наделяется учредителем правом осуществлять приносящую доходы деятельность).

Таким образом, резюмируя изложенное в данном параграфе, представляется возможным сформулировать определение финансово-правового статуса КСО МО, обозначить структуру и особенности указанного статуса.

Финансово-правовой статус КСО МО представляет собой его компетенцию по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования (главным образом посредством осуществления ВМФК), гарантии реализации указанной компетенции, а также права и обязанности, предусмотренные финансовым законодательством и обусловленные обладанием им статусом юридического лица.

Одной из особенностей КСО МО как субъектов финансового права является то, что их финансовая правосубъектность и финансово-правовой статус в целом не одинаковы в силу того, что не все из них обладают правами юридического лица. В то же время финансово-правовой статус любого КСО МО обусловлен его правовым положением как специального органа местного самоуправления – органа ВМФК, создаваемого представительным органом и подотчетного ему. Указанное предназначение КСО МО обуславливает их специальную активную финансовую правосубъектность как коллективных субъектов финансового права, наделенных властными полномочиями, что не исключает наделение его специальной финансовой правосубъектностью как администратора доходов местного бюджета. Основным содержанием его финансово-правового статуса как органа местного самоуправления будет выступать его компетенция по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования, главным образом посредством осуществления ВМФК, а также гарантии реализации указанной компетенции. С учетом сложного состава компетенции любого органа управления можно выделить следующие элементы структуры финансово-правового статуса, характерные для каждого КСО МО:

- цели и задачи КСО МО по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования;
- функции КСО МО (контрольная, экспертно-аналитическая, правотворческая, организационная, информационная и др.);
- властные полномочия (права и обязанности) КСО МО как органа ВМФК, а также, например, главного администратора доходов местного

бюджета. Полномочия КСО МО одновременно обладают признаками субъективного права и юридической обязанности, поскольку обязательны к исполнению органом и предполагают установление соответствующих конкретному полномочию обязанностей подконтрольных субъектов и других участников правоотношений;

- формы и методы деятельности КСО МО;
- гарантии деятельности КСО МО.

У КСО МО, созданных на правах юридического лица – муниципального казенного учреждения, финансово-правовой статус усложняется по своему содержанию и структуре. Статус КСО МО как юридического лица обуславливает у него наличие общей, в основном пассивной, финансовой правосубъектности как участника бюджетных и налоговых правоотношений. В частности, наделение КСО МО правами муниципального казенного учреждения определяет его участие в бюджетном процессе в качестве получателя средств местного бюджета. Передача КСО МО его собственником имущества (транспортные средства, недвижимое имущество, земельный участок) на праве оперативного управления обуславливает появление у данного органа обязанностей и прав как налогоплательщика. В связи с этим основное содержание его финансово-правового статуса помимо властных полномочий будет или может дополняться правами и обязанностями в основном как подвластного субъекта. Исключение составляют его полномочия как главного распорядителя бюджетных средств, что является проявлением его специальной финансовой правосубъектности. Кроме того, финансово-правовой статус КСО МО как налогоплательщика будет дополняться налоговой ответственностью, а гарантии его деятельности – гарантиями реализации его прав и их защиты как субъекта налоговых правоотношений.

ГЛАВА 2. РЕАЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

2.1. Финансовые правоотношения с участием контрольно-счетного органа муниципального образования: общая характеристика

Финансовая правосубъектность КСО МО является одной из обязательных юридических предпосылок возникновения финансовых правоотношений с его участием. В последних реализуются его права и обязанности, обусловленные его финансовой правосубъектностью и определяющие его финансово-правовой статус. Для того, что выявить особенности и виды финансовых правоотношений, участником которых является КСО МО, представляется необходимым кратко остановиться на характеристике основных положений теории финансового правоотношения.

Финансовое правоотношение является одной из базовых категорий финансового права, вызывающей пристальный научный интерес¹. Современная концепция финансового правоотношения основывается на разработках представителей общей теории права², обусловлена изменившимися с 90-х гг. XX века и трансформирующимися в настоящее время политическими, социально-экономическими условиями, в которых осуществляется финансовая деятельность публично-правовых образований в России, выступающая сферой возникновения и развития финансовых правоотношений.

Понятие правоотношения является одной из центральных категорий юридической науки. Как отметил М.И. Байтин, для широкого понимания права характерно рассмотрение правоотношения как системообразующего

¹ См.: *Бит-Шабо И.В.* Указ. соч.; *Древаль Л.Н.* Указ. соч.; *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение; *Писарева Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права; *Рыбакова С.В.* Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права; и др.

² См.: *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974; *Гревцов Ю.И.* Правовые отношения и осуществление права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987; *Толстой Ю.К.* К теории правоотношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959; *Матузов Н.И., Малько А.В.* Указ. соч. С. 384-408.; *Алексеев С.С.* Общая теория права. С. 346-357.

ядра, «своего рода стержня права и всей правовой системы»¹. Нормативное правопонимание отдает приоритет норме права, которая, в свою очередь, выступает необходимой предпосылкой возникновения правоотношения, однако это не умаляет значения правоотношения как сферы реализации права, его фактического выражения в реальной жизни. Разработанная в юридической науке теория правоотношения дает важный инструмент для изучения отношений, складывающихся в различных сферах правового регулирования. В частности, сложившиеся представления о видах, структуре и содержании правоотношений позволяют исследовать сущность и особенности финансовых правоотношений с участием КСО МО.

Финансовое правоотношение с участием КСО МО, выступая разновидностью правового отношения, обладает общими с другими правоотношениями существенными признаками². К ним следует отнести следующие.

Во-первых, урегулированное правом общественное отношение. Как уже отмечалось, общественной сферой, в которой возникают финансовые правоотношения, является финансовая деятельность государства и муниципальных образований, связанная с функционированием соответственно государственных и местных финансов, в том числе осуществлением контроля за ними. Подавляющее большинство общественных отношений, складывающихся в указанной сфере, нуждаются в правовой регламентации для достижения целей и задач публично-правовых образований. При этом в финансово-правовой литературе замечается, что ряд общественных отношений, возникающих в процессе финансовой деятельности публично-правовых образований, не требует правовой регламентации (например, при осуществлении организационной, аналитической, подготовительной или иной подобной деятельности органов публичной власти). Однако «именно финансово-правовые отношения

¹ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Изд. 2-е, доп. М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. С. 167.

² О признаках правоотношения см.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 386-388.

выражают основное содержание этой деятельности, придают ей целенаправленность и четкую организованность»¹. В то же время следует отметить, что значимость осуществления, например, ВМФК как составной части финансовой деятельности муниципального образования требует регламентации не только контрольных, но и экспертно-аналитических мероприятий, которые должны осуществляться КСО МО в соответствии со специальными стандартами².

Во-вторых, оно возникает, изменяется или прекращается на основе норм финансового права, которые непосредственно порождают его и реализуются через него. Так, БК РФ предусматриваются юридические основания возникновения финансовых правоотношений по осуществлению ВМФК в рамках различных стадий бюджетного процесса.

В-третьих, его субъекты взаимосвязаны субъективными юридическими правами и обязанностями. Так, в соответствии с Законом № 6-ФЗ должностные лица КСО МО при осуществлении возложенных на них должностных полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля обладают рядом прав (ч. 1 ст. 14). При этом их требования, связанные с осуществлением ими своих должностных полномочий, обязательны для исполнения проверяемыми ими органами и организациями (ч. 1 ст. 13). В то же время последние имеют право обратиться с жалобой на действия (бездействие) КСО МО в представительный орган муниципального образования (ч. 2 ст. 17).

В-четвертых, носит волевой характер, который проявляется как в государственной воле (воле муниципального образования), выраженной в финансово-правовой норме и в сущности обуславливающей само финансовое

¹ Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 70-71.

² См.: П. 1 ст. 11 Закона № 6-ФЗ; Стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Общие правила проведения экспертно-аналитического мероприятия» (СФК-4) (утв. распоряжением контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Саратов» от 13 ноября 2017 г. № 98-01-01) // <https://www.kspsaratov.ru/wp-content/uploads/2013/01/СФК-4-Общие-правила-проведения-экспертно-аналитического-мероприятия.pdf> (дата обращения: 15.01.2022).

правоотношение, а также и в волеизъявлении хотя бы одного из его участников.

В-пятых, оно охраняется государством, в том числе посредством применения мер принуждения.

В-шестых, отличается конкретизацией субъектов, персонификацией их прав и обязанностей.

Помимо вышеуказанных признаков, свойственных любому правоотношению, финансовые правоотношения с участием КСО МО, обладают и специфическими чертами. Анализ финансово-правовой литературы¹ позволяет выделить следующие особенности финансовых правоотношений с участием КСО МО.

1. Они возникают, изменяются и прекращают действие в процессе финансовой деятельности муниципального образования. Согласно традиционной точке зрения финансовые правоотношения возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т.е. в процессе планового формирования, распределения и использования государственных, муниципальных, иных публичных денежных фондов и доходов². В связи с расширением предмета финансового права в последние десятилетия в силу объективных социально-экономических причин представители данной отраслевой юридической науки указывают на изменение границ общественной сферы, в которой возникают финансовые правоотношения. В частности, С.В. Рыбакова, достаточно основательно исследовавшая понятие финансовой деятельности современного Российского государства как сферу формирования и реализации финансовой правосубъектности кредитных организаций, не ограничивается включением в содержание данной деятельности только тех

¹ См.: *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. С. 80-94; *Крохина Ю.А.* Финансовое право России. С. 103-105; *Писарева Е.Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. С. 98-108; Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 70-72; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 58-60. Автор главы К.С. Бельский; и др.

² См.: Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 71.

функций государства и муниципальных образований, которые традиционно выделяются в финансово-правовой науке: по формированию, распределению и использованию их централизованных и децентрализованных денежных фондов. В частности, она обоснованно относит к функциям финансовой деятельности публично-правовых образований также обеспечение финансовой стабильности иных фондов денежных средств в целях охраны и защиты публичного интереса, организацию денежной и платежной систем и обеспечение устойчивости национальной валюты¹.

Как представляется, все вышеперечисленные функции характерны в настоящее время для финансовой деятельности Российского государства в целом. Однако, учитывая разграничение предметов ведения между РФ и ее субъектами, а также муниципальными образованиями, в том числе в сфере публичных финансов, финансовая деятельность муниципальных образований, являющаяся сферой возникновения финансовых правоотношений с участием КСО МО, не может охватывать всех вышеуказанных функций. Так, в соответствии с п. ж ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации относится финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, федеральные банки. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132 Конституции).

Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. ст. 14, 15, , 16, 16.2) конкретизирует финансовые вопросы местного значения применительно к различным видам муниципальных образований (поселению, муниципальному району, муниципальному округу, городскому округу, внутригородскому району):

¹ Рыбакова С.В. Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России). С. 109.

составление и рассмотрение проекта местного бюджета;
утверждение и исполнение местного бюджета;
осуществление контроля за исполнением местного бюджета;
составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;
установление, изменение и отмена местных налогов и сборов.

Кроме того, органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, федеральными законами, законами субъектов РФ (ст. 17.1 Закона № 131-ФЗ). Так, в соответствии со ст. 265 БК РФ в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, осуществляется, например, муниципальный финансовый контроль, который подразделяется на внешний и внутренний. При этом ВМФК в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью КСО МО.

К объектам муниципального финансового контроля ст. 266.1 БК РФ отнесены органы местного самоуправления, муниципальные учреждения и унитарные предприятия, а также иные организации, в том числе кредитные, и индивидуальные предприниматели (физические лица) в установленных случаях. В частности, кредитные организации проверяются КСО МО, если они осуществляют отдельные операции со средствами местного бюджета, и только в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из местного бюджета. Однако, возвращаясь к вопросу о содержании финансовой деятельности муниципальных образований, говорить о том, что муниципальный финансовый контроль непосредственно способствует обеспечению финансовой стабильности иных денежных фондов (например, кредитных организаций) вряд ли обоснованно. Хотя КСО МО вправе взаимодействовать, например, с территориальными управлениями Центрального банка РФ, органами прокуратуры, иными правоохранительными органами, а также обязаны размещать на своих

официальных сайтах в сети Интернет и опубликовывать в средствах массовой информации информацию о выявленных при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий нарушениях. Это, в свою очередь, может опосредованно способствовать обеспечению финансовой стабильности негосударственных организаций, но это способствование, как представляется, не относится к прямой компетенции муниципального образования и его органов в области финансовой деятельности.

Ученые, занимающиеся вопросами финансовой деятельности муниципальных образований, при определении ее содержания в основном исходят из традиционного подхода к функциям финансовой деятельности государства (формирование, распределение и использование денежных фондов)¹. При этом они указывают соответственно иные цели финансовой деятельности муниципального образования – реализацию социально-экономических задач местного значения и финансовое обеспечение органов местного самоуправления², финансовое обеспечение решения вопросов местного значения³, осуществление публичных задач и функций местного сообщества, а также делегированных полномочий государства⁴ – либо не конкретизируют их, используя выражение «для реализации своих задач»⁵. В.В. Уксусов к одному из направлений финансовой деятельности муниципальных образований относит также контроль за использованием муниципальных денежных фондов, а в качестве ее цели указывает финансовое обеспечение осуществления публичной власти местным самоуправлением⁶. Несмотря на то, что данный подход в целом вытекает, как

¹ См.: *Карасева М.А.* Финансовое правоотношение. С. 49; *Соколова Э.Д.* Указ. соч. С. 54-55; Финансовое право / отв. ред. И.В. Рукавишникова. С. 18; Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 87.

² См.: Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 87.

³ См.: *Соколова Э.Д.* Указ. соч. С. 54-55

⁴ См.: *Крохина Ю.А.* Указ. соч. С. 37.

⁵ См.: Финансовое право / отв. ред. И.В. Рукавишникова. С. 18; *Карасева М.А.* Финансовое правоотношение. С. 49.

⁶ См.: *Уксусов В.В.* Указ. соч. С. 10.

уже отмечалось ранее, из Закона № 131-ФЗ и БК РФ, контроль за использованием муниципальных денежных фондов – это один из видов муниципального финансового контроля, который осуществляется по всем направлениям финансовой деятельности муниципального образования, а не только в рамках использования местных финансов. Поэтому при определении понятия финансовой деятельности муниципального образования более корректным представляется использовать термин муниципальный финансовый контроль как составную часть основных ее направлений¹.

Таким образом, применительно к теме настоящего исследования можно сделать вывод о том, что финансовые правоотношения с участием КСО МО возникают в процессе финансовой деятельности муниципальных образований. При этом под ней предлагается понимать осуществление муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления и должностных лиц функций по образованию, распределению и использованию муниципальных централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, в том числе по контролю за их движением (муниципальному финансовому контролю), в целях финансового обеспечения решения вопросов местного значения.

2. Финансовые правоотношения с участием КСО МО представляют собой, прежде всего, организационно-имущественные общественные отношения публичного характера, поскольку обеспечивают движение муниципальных финансовых ресурсов в рамках внешнего муниципального финансового контроля, администрирования доходов местного бюджета, а также властно-имущественные отношения, связанные с образованием, распределением и использованием денежных фондов КСО МО как юридического лица.

¹ О современных трактовках финансового контроля, надзора и аудита подробнее см.: *Шохин С.О.* Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // *Финансовое право.* 2018. № 12. С. 9-10.

3. Обязательной стороной финансового правоотношения с участием КСО является орган публично-правового образования, осуществляющий финансовую деятельность в соответствии с общественными потребностями и наделенный властными полномочиями. При этом КСО МО может выступать не только властной стороной (например, в правоотношениях по осуществлению ВМФК), но и подвластной при наделении его статусом юридического лица (например, в налоговых правоотношениях). В последнем случае обязательным участником, обладающим властными полномочиями по контролю за уплатой КСО имущественных налогов и выполнением им обязанностей налогового агента, будет являться налоговый орган.

Для выявления особенностей и содержания финансовых правоотношений с участием КСО МО представляется целесообразным провести их классификацию по различным основаниям. В общей теории права правоотношения наиболее часто классифицируются по отраслевому признаку (административные, гражданские, финансовые и т.д.), по степени конкретизации и субъектному составу (абсолютные, относительные и общерегулятивные), по характеру обязанностей (активные и пассивные), по количеству участников (простые и сложные) и другим критериям¹. В отраслевой юридической литературе финансовые правоотношения подразделяют на виды, как правило, в зависимости от структуры финансовой системы или по видам подотраслей и институтов финансового права (бюджетные, налоговые, по поводу государственного и муниципального долга т.д.), объекта правового регулирования или в зависимости от характера финансово-правовых норм (материальные и процессуальные)², по функциям

¹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 388-389; Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 2 изд., перераб., доп. М.: Изд-во «Эксмо», 2007. С. 194.

² См.: Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 107; Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 61-62. Автор главы К.С. Бельский; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 257-261; Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 75-76; Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. С. 110-111.

права или в зависимости от способов реализации прав (регулятивные и охранительные)¹.

Кроме того, представителями финансово-правовой науки предлагаются варианты деления финансовых правоотношений на виды и по другим критериям: по их объекту – на имущественные и неимущественные; по структуре их юридического содержания – на простые и сложные; по юридическому характеру взаимодействия участников – на вертикальные и горизонтальные; по форме проявления – на двусторонние и многосторонние²; в зависимости от способа индивидуализации субъектов – на абсолютные и относительные³; и т.д.

Для КСО МО как субъектов финансовых правоотношений актуальна классификация правоотношений по большинству вышеуказанных оснований. Во-первых, в зависимости от видов подотраслей и институтов финансового права, регулирующих отношения с участием КСО МО, к рассматриваемым правоотношениям относятся:

- 1) финансово-контрольные;
- 2) бюджетные;
- 3) налоговые;
- 4) по обязательному социальному страхованию.

При этом следует отметить, что основными для КСО МО являются только финансово-контрольные правоотношения (по осуществлению ВМФК), характерные для всех указанных органов. В иных правоотношениях могут участвовать только КСО МО, действующие на правах юридического лица. Таким образом, в рамках данной классификации финансовые правоотношения с участием КСО МО в зависимости от его общего правового

¹ См.: Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского. С. 61-62. Автор главы К.С. Бельский; Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 106-107; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 254-255; Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. С. 108-109.

² См.: Крохина Ю.А. Указ. соч. С. 107; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 264-271.

³ См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 255-256; Писарева Е.Г. Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов. С. 108.

статуса можно подразделить на основные, обязательные для всех КСО МО (финансово-контрольные) и неосновные (вспомогательные), обусловленные статусом КСО МО как юридического лица (бюджетные, налоговые, по обязательному социальному страхованию).

Деление финансовых правоотношений с участием КСО МО коррелируется также с имеющейся в литературе классификацией правоотношений, возникающих в связи с функционированием КСО МО, по их юридической природе. К ним относят, в частности, функциональные правоотношения, посредством которых КСО МО реализуют выполнение своей основной функции – осуществление ВМФК, а также правоотношения, выполняющие задачу материального и финансового обеспечения деятельности КСО МО, наделенного правами юридического лица (управление муниципальным имуществом, получение и использование бюджетных средств; и др.)¹, Именно в функциональных правоотношениях выражается правосубъектность КСО МО как субъекта финансового контроля, реализуются цели его деятельности. Функциональные правоотношения КСО МО неоднородны по своему составу и определяются в первую очередь полномочиями данных муниципальных органов, закрепленными ч. 2 ст. 9 Закона № 6-ФЗ, и формой осуществления ВМФК (контрольными или экспертно-аналитическими мероприятиями).

Во-вторых, исходя из характера финансово-правовых норм, исследуемые правоотношения в основном являются процессуальными, поскольку реализуются в рамках ВМФК на основе процессуальных норм финансового права, но могут быть и материальными, в форме которых будут реализовываться конкретные обязанности и права КСО МО как юридического лица, основанные на материальных финансово-правовых

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный) / Е.Ю. Киреева, И.О. Антропова, Е.А. Кравцова, И.В. Петрова, А.В. Пушкин, Е.В. Рябова. Комментарий к статье 1.

нормах. Финансово-контрольные правоотношения, в том числе с участием КСО МО, проявляются в основном как процессуальные финансовые правоотношения, поскольку они не обслуживают непосредственно движение средств муниципальных денежных фондов, но направлены на обеспечение их законного и целесообразного формирования, распределения и использования. В материальных финансовых правоотношениях с участием КСО МО как юридического лица реализуются материальные права и обязанности по получению средств местного бюджета, их распределению и использованию для финансового обеспечения деятельности данного органа.

В-третьих, с классификацией финансовых правоотношений на материальные и процессуальные тесно связано их деление на имущественные и неимущественные в зависимости от особенностей их объекта. В финансово-правовой литературе советского периода указанные классификации отождествлялись¹. В настоящее время некоторые авторы фактически придерживаются аналогичной позиции, полагая, что процессуальные финансовые правоотношения также обеспечивают движение публичных денежных средств (финансовых ресурсов), которые выступают объектом имущественных (материальных) правоотношений, имеющих публичный характер². Другие ученые считают, что данные классификации имеют в своей основе разные критерии, а неимущественные правоотношения шире процессуальных³. Действительно, в основание деления финансовых правоотношений на материальные и процессуальные положены особенности финансово-правовых норм, а подразделение правоотношений на имущественные и неимущественные основано на особенностях объекта финансового правоотношения.

В-четвертых, в зависимости от функций права финансовые правоотношения, участниками которых являются КСО МО, бывают регулятивные и охранительные. Учитывая, что основными, как уже было

¹ См.: Финансовое право / под ред. Е.А. Ровинского. М.: Юрид. лит., 1971. С. 47–48.

² См.: Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 71.

³ См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. С. 264.

указано выше, для КСО МО являются финансово-контрольные правоотношения, то представляется целесообразным уточнить, прежде всего, их принадлежность к реализации одной из функций финансового права: регулятивной или охранительной.

В научной литературе под регулятивной функцией финансового права понимают проявление способности данной отрасли права определять и упорядочивать общественные отношения в сфере публичных финансов, выражающейся в установлении для их участников обязываний, дозволений и запретов, а также реализации соответствующих финансовых прав и обязанностей¹. В свою очередь охранительную функцию финансового права определяют как «способность финансового права охранять наиболее важные интересы общества в целом и отдельных его членов, связанные с перераспределением общественного богатства через государственные и муниципальные денежные фонды, а также устранять явления, чуждые соответствующей финансовой системе»². При этом в качестве одного из средств реализации охранительной функции финансового права вполне справедливо относят финансовый контроль, в ходе которого, как правило, выявляются нарушения финансового законодательства³.

В то же время в теории права возникновение охранительных правоотношений связывается с неправомерными действиями, влекущими применение государственного принуждения, а регулятивных – с правомерными действиями субъектов⁴. Схожий подход нашел отражение у отдельных представителей финансово-правовой науки, полагающих, что финансовое охранительное отношение возникает в связи с нарушением финансово-правовой нормы на основе ее санкции, а все остальные

¹ См.: Емельянов А.С. Реализация охранительной функции финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 24.

² Там же. С. 15.

³ Там же. С. 16.

⁴ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 388.

правоотношения являются регулятивными¹. Следовательно, по данной логике проводимое КСО МО контрольное мероприятие представляет собой регулятивное финансовое правоотношение до тех пор, пока не будет выявлено нарушение нормы финансового права и применена финансово-правовая санкция, а если таковых нарушений не будет выявлено, то оно таковым и останется. Однако цель охранительного финансового правоотношения заключается в охране существующего правопорядка в области осуществления публичной финансовой деятельности, поэтому финансово-контрольное правоотношение, как представляется, уже изначально является охранительным независимо от выявления фактов нарушения финансовой дисциплины.

Следует также отметить, что КСО МО может выступать участником охранительного финансового правоотношения, действуя на правах юридического лица, уже как подвластная сторона, если в его отношении будет проводиться проверка, связанная, например, с целевым использованием выделенных ему средств местного бюджета. В частности, такая проверка может проводиться по решению представительного органа муниципального образования, которому подотчетен КСО МО, специально созданной временной комиссией или аудиторской организацией (при условии включения в местный бюджет расходной статьи на проведение независимого аудита в отношении данного органа)².

К регулятивным финансовым правоотношениям с участием КСО МО будут в основном относиться так называемые неосновные (вспомогательные) отношения, участником которых он может являться при наличии статуса

¹ См.: *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. С. 255; *Крохина Ю.А.* Указ. соч. С. 107.

² См.: Решение городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа от 26 августа 2015 г. № 819-р «О результатах работы Временной комиссии по проведению проверки Контрольно-счетной палаты Петропавловск-Камчатского городского округа на предмет использования Контрольно-счетной палатой Петропавловск-Камчатского городского округа бюджетных средств и муниципального имущества, созданной Решением городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа от 31.03.2015 № 724-р» // СПС «Кодекс» (дата обращения: 12.01.2022).

юридического лица, осуществляя правомерные действия (например, правоотношения связанные с уплатой имущественных налогов, получением и использованием средств местного бюджета).

В-пятых, финансовые правоотношения с участием КСО МО по структуре их юридического содержания являются сложными, поскольку у их участников, как правило, несколько взаимосвязанных прав и обязанностей. Например, в правоотношении по внешней проверке годового отчета об исполнении местного бюджета главной обязанностью КСО МО является подготовка заключения на отчет об исполнении бюджета в срок, не превышающий один месяц, а на местную администрацию возлагается обязанность предоставить ему указанный отчет не позднее 1 апреля текущего года (п. 3, 4 ст. 264.4 БК РФ). При этом орган внешнего контроля обязан учитывать данные внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, которые в свою очередь обязаны ему предоставлять соответствующие документы. В ходе проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета КСО осуществляет анализ организации бюджетного процесса в муниципальном образовании, формирования и исполнения местного бюджета по доходам и расходным обязательствам¹. Кроме того, КСО МО обязан представить заключение на годовой отчет об исполнении бюджета в представительный орган муниципального образования с одновременным направлением его в местную администрацию (п. 5 ст. 264.4 БК РФ).

В-шестых, по юридическому характеру взаимодействия участников финансовые правоотношения с участием КСО МО являются вертикальными, поскольку одна из сторон этих правоотношений всегда обладает властными

¹ См.: Решение Совета депутатов городского округа Егорьевск МО от 24 марта 2016 г. № 472/45 «Об утверждении Порядка проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета городского округа Егорьевск Московской области» // Знамя труда. 2016. 13 апреля. № 15; Решение Совета муниципального района «Заполярный район» Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2013 г. № 482-р «Об утверждении порядка осуществления внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования «Муниципальный район «Заполярный район» // Официальный бюллетень Заполярного района. 2014. 31 января.

полномочиями в отношении других субъектов. При этом сам КСО может выступать как на стороне юридически властного субъекта (в большинстве случаев, например, при осуществлении ВМФК), так и самим являться подвластной стороной. В последнем случае речь идет о налоговых, правоотношениях, в которой КСО МО является налогоплательщиком или налоговым агентом, или бюджетных правоотношениях, в которых он является получателем бюджетных средств, действуя на правах юридического лица. В тех случаях, когда КСО МО наделен властными полномочиями, соподчиненность сторон является функциональной, а не организационной. Например, объектами муниципального финансового контроля выступают различные организации, которые являются организационно не подчиненной стороной финансово-контрольного правоотношения и обязаны подчиняться властным предписаниям КСО МО. В иных финансовых правоотношениях с участием КСО МО, который будет в основном подвластным субъектом, соподчиненность сторон будет иметь различный характер. Так, в налоговых правоотношениях КСО МО обязан выполнять властные предписания налогового органа, например, по взысканию недоимки, как организационно непочиненная сторона, а в некоторых бюджетных правоотношениях, связанных, например, с целевым использованием выделанных КСО МО средств местного бюджета, будет выполнять требования представительного органа муниципального образования как организационно подчиненная (точнее – подотчетная) сторона.

В седьмых, по форме проявления финансовые правоотношения с участием КСО МО являются в своем большинстве двусторонними, реализация которых основана на изъявлении воли двумя сторонами правоотношения¹. Например, такими являются правоотношения по осуществлению ВМФК между КСО МО и проверяемым казенным учреждением – получателем бюджетных средств или иной организацией, получающей средства местного бюджета. Что касается возможности участия

¹ См.: *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. С. 270.

КСО МО в многосторонних правоотношениях, реализующих волю более двух сторон правоотношения, каждая из которых выражает индивидуальную волю¹, то ответ на данный вопрос, как представляется, не является однозначным. М.В. Карасева в качестве примера многосторонних финансовых правоотношений приводит правоотношения по бюджетному финансированию, в котором присутствуют четыре стороны (орган, исполняющий бюджет, главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств); при этом воля каждой из них индивидуальна и направлена на действия, отличающиеся от действий другой стороны². Правоотношение по бюджетному финансированию КСО МО имеет свою специфику, поскольку бюджетные средства для финансового обеспечения его деятельности закрепляются в решении о местном бюджете, как правило, отдельной строкой, и данный орган выступает одновременно главным распорядителем и получателем бюджетных средств. По этой причине правоотношение по бюджетному финансированию КСО МО будет выступать двусторонним, сторонами которого будут являться финансовый орган, исполняющий местный бюджет, и КСО МО на правах юридического лица.

Определенную сложность для определения вида финансового правоотношения с участием КСО МО по рассматриваемому критерию представляет правоотношение по внешней проверке годового отчета об исполнении местного бюджета. Основное содержание данного правоотношения составляют обязанность местной администрации предоставить КСО МО годовой отчет об исполнении местного бюджета в установленный срок для дачи по нему заключения, а также обязанность КСО МО подготовить заключение на указанный отчет в установленный срок. Согласно п. 1 ст. 264.4 БК РФ внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета включает внешнюю проверку бюджетной отчетности

¹ См.: Там же.

² См.: Там же.

главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета. При этом орган внешнего муниципального финансового контроля обязан учитывать при подготовке указанного отчета данные внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, которые в свою очередь обязаны предоставлять ему соответствующие документы. Таким образом, возникает вопрос, правоотношение по внешней проверке годового отчета об исполнении бюджета будет являться многосторонним или двусторонним с множеством субъектов? Как представляется, рассматриваемое правоотношение можно отнести к многостороннему, поскольку главные администраторы бюджетных средств и финансовый орган выражают не единую, а индивидуальную волю, которая будет проявляться в разных обязанностях, указанных выше, а также оформлении заключений по каждому главному администратору бюджетных средств о результатах внешней проверки их годовой бюджетной отчетности¹. При этом действия по проверке бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств следует рассматривать не как отдельные правоотношения, а как часть общего правоотношения по внешней проверке годового отчета об исполнении бюджета.

Таким образом, в процессе проведенной в данном параграфе общей характеристики финансовых правоотношений с участием КСО МО выявлены их общие с другими правоотношениями и специфические черты. Кроме того, проведена классификация финансовых правоотношений с участием КСО МО по различным основаниям: в зависимости от его общего правового статуса; по характеру финансово-правовых норм; в зависимости от особенностей их объекта и функций права; по структуре их юридического содержания; по юридическому характеру взаимодействия участников; по форме проявления.

¹ См.: П. 2 ст. 26 Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании городе Благовещенске (утв. решением Благовещенской городской Думы Амурской области от 20 декабря 2007 г. № 37/172 (с изм. и доп. от 25 апреля 2019 г., № 55/32) // СПС «Кодекс» (дата обращения: 19.01.2022).

2.2. Реализация полномочий контрольно-счетного органа муниципального образования в финансово-контрольном правоотношении

На сегодняшний день деятельность КСО МО является единственным способом организации внешнего финансового контроля в муниципальном образовании, который осуществляется, главным образом, в рамках финансово-контрольных правоотношений. Анализ действующего правового регулирования и практики его применения позволяет сделать вывод о том, что в финансово-контрольном правоотношении КСО МО занимает центральное положение. Это обусловлено, во-первых, его статусом контролирующего субъекта по отношению к подконтрольным лицам. Именно КСО, как правило, выступает в отношении активной стороной, которая инициирует возникновение конкретного правоотношения и права (полномочия) которой преимущественно составляют его содержание. Во-вторых, сам процесс осуществления КСО контрольной деятельности является объектом правоотношения. Последний в силу его процессуального характера неотделим от содержания правоотношения. В связи с этим представляется целесообразным кратко остановиться на исследовании структуры самих финансово-контрольных правоотношений с участием КСО МО, акцентируя основное внимание на реализации его полномочий как контролирующего субъекта.

Традиционно в состав правоотношения включаются следующие элементы: субъекты; объект; юридическое содержание правоотношения, которое составляют субъективные права и юридические обязанности его субъектов¹. Конкретное содержание каждого из этих элементов определяется видом и особенностями правоотношения, его местом и функциями в системе внешнего финансового контроля.

¹ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 478.

Говоря о субъектном составе контрольных правоотношений, в первую очередь следует обозначить очевидное выделение двух сторон – контролирующего субъекта и подконтрольных субъектов. Контролирующим субъектом в финансово-контрольных правоотношениях, выступающих предметом настоящего исследования, является КСО МО. Вторая сторона, безусловно, является именно субъектом, активным элементом в структуре правоотношения, и ее не следует смешивать с понятием «объект контроля», которое будет рассмотрено позже. В некоторых нормативных актах, регулирующих финансово-контрольные отношения, такие субъекты даже называются «субъектами контроля»¹, хотя более уместным и однозначным в данном случае представляется термин «подконтрольный субъект».

Круг субъектов, в отношении которых КСО МО осуществляет свои контрольные полномочия (подконтрольные субъекты), определен в ч. 4 ст. 9 Закона № 6-ФЗ и разделен на две категории. В первую группу входят органы местного самоуправления и муниципальные органы, муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия, а также иные организации, если они используют имущество, находящееся в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования. Большинство из указанных субъектов являются участниками бюджетных правоотношений, непосредственно осуществляющими полномочия по исполнению местного бюджета – органы местного самоуправления и муниципальные органы, казенные муниципальные учреждения. Это участники бюджетного процесса, полномочия которых определены в главе 18 БК РФ, и в первую очередь именно исполнение ими этих полномочий является объектом проверки со стороны КСО МО. К этой же группе относятся бюджетные и автономные муниципальные учреждения,

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 6 августа 2020 г. № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (с изм. и доп. от 29 декабря 2021 г., № 2571) // СЗ РФ. 2020. № 33, ст. 5393; <http://www.pravo.gov.ru>. 31.12.2021.

муниципальные унитарные предприятия и иные организации, если они используют имущество, находящееся в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования (например, негосударственные (немуниципальные) организации, которые арендуют объекты муниципальной собственности или обладают правом постоянного бессрочного пользования). Следует отметить, что эти субъекты уже не являются участниками бюджетного процесса, поскольку они не упомянуты в ч. 1 ст. 152 БК РФ, но фактически задействованы в нем. Не случайно БК РФ предусмотрено ведение Реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса. В указанный реестр¹ включаются государственные (муниципальные) унитарные предприятия, а также субъекты, включаемые во вторую группу в соответствии с ч. 4 ст. 9 Закона № 6-ФЗ.

Во вторую группу подконтрольных субъектов в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 9 Закона № 6-ФЗ включены иные лица в случаях, предусмотренных БК РФ и другими федеральными законами. Исходя из содержания п. п. 1, 2, 2.1 ст. 266.1 БК РФ к ним относятся в основном организации (физические лица, индивидуальные предприниматели), получившие определенную финансовую поддержку (субсидии, кредиты, гарантии) за счет муниципального бюджета. Такие организации не являются непосредственными участниками бюджетного процесса. Поэтому они проверяются в рамках контроля КСО МО за деятельностью главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств местного бюджета, по решению которых соответствующие средства, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, муниципальных контрактов, а также контрактов (договоров, соглашений), заключенных в целях исполнения указанных договоров (соглашений) и муниципальных

¹ См.: Приказ Минфина России от 23 декабря 2014 г. № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» (с изм. и доп. от 20 августа 2021 г., № 111н) // <http://www.pravo.gov.ru>. 13.02.2015; 20.08.2021.

контрактов, соблюдения ими целей, порядка и условий предоставления кредитов.

Состав подконтрольных субъектов может быть конкретизирован в актах представительных органов муниципальных образований. К примеру, Совет народных депутатов Наро-Фоминского городского округа Московской области определил, что внешний муниципальный финансовый контроль в указанном муниципальном образовании осуществляется за следующими субъектами: органы местного самоуправления (Совет депутатов, администрация); функциональные, отраслевые и территориальные органы администрации, обладающие статусом юридического лица; муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия Наро-Фоминского городского округа; юридические лица с участием муниципального образования в их уставных капиталах, а также коммерческие организации с долей таких юридических лиц в их уставных капиталах; иные лица в части соблюдения ими договоров (соглашений) о предоставлении средств из муниципального бюджета, муниципальных контрактов, соблюдения целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных муниципальными гарантиями¹. Подобная конкретизация, при условии непротиворечия актам более высокой юридической силы, представляется целесообразной и оправданной, поскольку повышает правовую определенность и открытость деятельности КСО МО.

Следует отметить, что рассмотренный субъектный состав характерен в первую очередь для правоотношений, возникающих в процессе проведения контрольных мероприятий КСО МО. Содержание такого правоотношения включает в себя соответствующие друг другу права должностных лиц КСО МО, предоставленные им для исполнения контрольных полномочий органа, и обязанности подконтрольных субъектов. К примеру, правам должностных

¹ См.: Решение Совета депутатов Наро-Фоминского городского округа Московской области от 7 декабря 2017 г. № 23/9 «О порядке осуществления полномочий Контрольно-счетной палаты Наро-Фоминского городского округа Московской области по внешнему муниципальному финансовому контролю» // Основа. Спецвыпуск. 2017. 12 декабря.

лиц КСО МО требовать письменных объяснений, знакомиться со всеми необходимыми документами, соответствует обязанность проверяемых лиц предоставлять соответствующие объяснения и документацию; полномочиям по вынесению представлений и предписаний соответствует обязанность принять соответствующие меры по указанным в актах замечаниям и уведомить об этом КСО МО. При этом важно отметить, что в целях поддержания баланса интересов властных и подвластных субъектов законодательство предусматривает и обратное соотношение. А именно, на КСО МО лежит обязанность соблюдать установленный порядок исполнения полномочий, сохранять охраняемую законом тайну, не предавать гласности свои выводы до завершения контрольного мероприятия, не вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых органов и организаций, не запрашивать повторно предоставленные ранее сведения и документы; в соответствии с этим подконтрольные субъекты вправе требовать исполнения перечисленных обязанностей КСО МО и принимать установленные законом меры защиты своих прав в случае их нарушения.

Несколько иначе формируется субъектный состав и содержание правоотношений, складывающихся при проведении КСО МО экспертно-аналитических мероприятий. В данной форме преимущественно осуществляются такие полномочия КСО МО как экспертиза проектов местного бюджета, экспертиза проектов муниципальных правовых актов, муниципальных целевых программ и иных документов, затрагивающих вопросы местного бюджета, анализ и мониторинг бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений по его совершенствованию. В таких правоотношениях КСО МО взаимодействует с субъектами, которых можно условно разделить на два вида по функциональному признаку:

- субъекты, благодаря взаимодействию с которыми КСО МО осуществляет внешний контроль в форме экспертно-аналитических мероприятий;

- субъекты, выступающие «заказчиками» или «пользователями» результатов проводимых КСО МО экспертно-аналитических мероприятий.

К первой группе относятся органы и организации, предоставляющие КСО МО информацию, документы и материалы, необходимые для проведения экспертно-аналитических мероприятий. В первую очередь, это финансовый орган муниципального образования, который в обязательном порядке и в установленные законом и муниципальными правовыми актами сроки направляет КСО МО следующие документы и информацию: проект местного бюджета и отчета об исполнении бюджета; текущую информацию об исполнении местного бюджета в форме сводной бюджетной росписи, месячных отчетов, актуальных сведений о муниципальной собственности и финансовых результатах ее использования, выписок из муниципальной долговой книги; другие документы. Муниципальные правовые акты, подлежащие финансово-экономической экспертизе, могут поступать и от других субъектов – от представительного органа муниципального образования, администрации муниципального образования и ее иных структурных подразделений. КСО МО может также самостоятельно запрашивать необходимые ему сведения, документы и материалы, взаимодействуя с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и их структурными подразделениями, органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными органами и организациями. На указанных субъектах возлагается обязанность предоставить имеющуюся у них информацию, запрошенную КСО МО в рамках его компетенции.

Ко второму виду относится, в первую очередь, представительный орган муниципального образования, выступающий главным «заказчиком» информационных результатов экспертно-аналитической деятельности КСО МО. Именно в представительный орган направляются подготовленные КСО МО заключения на проекты бюджетов муниципального образования, целевых муниципальных программ и иных актов представительного органа

муниципального образования. Муниципальными правовыми актами может быть также предусмотрен порядок направления заключений КСО МО иным органам, в том числе главе муниципального образования и (или) в исполнительно-распорядительный орган. Представительный орган муниципального образования и его постоянные комиссии используют полученное от КСО МО заключение в своей работе, принимают во внимание изложенные в этом документе выводы, заключения и предложения. Однако при принятии решений представительный орган не связан позицией КСО МО, поскольку рассматриваемые заключения носят рекомендательный и информационный характер.

Характеризуя финансово-контрольные правоотношения с участием КСО МО в целом, следует отметить, что они носят преимущественно процессуальный характер, поскольку в рамках этих отношений не осуществляется непосредственная реализация материальных прав и обязанностей субъектов в отношении средств бюджета. О.А. Левина объясняет процессуальный и производный характер контрольных правоотношений их «направленностью на обеспечение соблюдения требований законности и целевого расходования средств бюджета»¹. В этой связи представляет интерес понятие контрольного процесса, подробно исследованного в юридической литературе. В частности, контрольный процесс определяется как «правовая форма деятельности органов государства, общественных организаций и должностных лиц, выражающаяся в совершении юридически значимых действий по наблюдению и проверке соответствия исполнимости и соблюдаемости подчиненными субъектами нормативно-правовых предписаний и пресечении правонарушений соответствующими организационно-правовыми средствами»². С определенными предметными уточнениями данное определение

¹ Левина О.А. Правовые основы контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. С. 9.

² Теория юридического процесса: монография / Под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков: Изд-во при Харьк. ун-те изд. объединения «Вища школа», 1983. С. 69.

соответствует сфере финансового контроля. Процессуальный характер правоотношений непосредственно отражается на их содержании. Права и обязанности субъектов контрольных правоотношений реализуются в бюджетной сфере, однако их осуществление не влечет непосредственного изменения главного бюджетного права — права на бюджет и иные средства муниципальной казны. В рамках контрольных правоотношений не происходит непосредственное движение бюджетных средств, не меняется их собственник, не определяются цели и направления их расходования. В контрольных правоотношениях содержание прав и обязанностей субъектов связано с реализацией установленной процедуры контрольной деятельности, которая в свою очередь влияет на процесс движения публичных финансов.

С понятием правовой процедуры связана также характеристика третьего элемента финансово-контрольных правоотношений — их объекта. Е.В. Афонина, анализируя категорию объекта в бюджетных правоотношениях, определяет его как «объективное явление бюджетной сферы в единстве с установленным правовым режимом, на которое направлены интересы субъектов бюджетных правоотношений, реализуемые в рамках предоставленных им субъективных прав и юридических обязанностей»¹. В контрольных правоотношениях это понятие приобретает специфику, обусловленную в том числе их процессуальным характером. Ю.А. Крохина характеризует объект бюджетно-контрольных правоотношений как «незафиксированный», то есть не установленный в конкретной правовой норме и непосредственно не вытекающий из ее анализа². В этой связи представляет интерес предложенная С.С. Алексеевым классификация объектов правовых отношений на отделимые и неотделимые, в соответствии с которой ко второму виду относится результат деятельности обязанного лица, не отделимый от материального содержания правового

¹ Афонина Е.В. Объекты бюджетных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 8.

² См.: Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Норма, 2001. С. 220-221.

отношения¹. Данная классификация актуальна для финансово-контрольных отношений с участием КСО МО, поскольку реализуемый в них публичный интерес направлен не на какой-либо материальный объект, а состоит в самом осуществлении внешнего финансового контроля. В данном случае речь идет даже не о результате деятельности, поскольку он носит вероятностный характер (при проведении проверки могут быть обнаружены или не обнаружены нарушения), а о самом процессе достоверной и эффективной проверки материальных финансовых отношений на предмет их соответствия действующему регулированию. Таким образом, объектом финансово-контрольного правоотношения с участием КСО МО является сама контрольная деятельность КСО МО по осуществлению ВМФК.

Смежным понятием, требующим раскрытия в рамках исследования структуры контрольного правоотношения, является категория объекта контроля. Исходя из семантической структуры данного понятия, под объектом контроля следует понимать некое объективное явление, на которое непосредственно направлена контрольная деятельность, которое полностью подпадает под активность контролирующего субъекта, обусловленную его полномочиями. Это то явление, с информацией о котором непосредственно работает КСО МО при проведении мероприятий. В целом можно сказать, что таким явлением в правоотношениях с участием КСО МО выступает деятельность уполномоченных субъектов по использованию средств муниципальной казны. Следует отметить, что в некоторых документах, в том числе во многих принимаемых контрольно-счетными органами стандартах осуществления контроля, как на государственном², так и на муниципальном

¹ См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 158, 162.

² См., например: «СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07 сентября 2017 г. № 9ПК, с изм. и доп. от 24 декабря 2021 г.) // <https://legalacts.ru/doc/sga-101-standart-vneshnego-gosudarstvennogo-audita-kontrolja-obshchie-pravila/> (дата обращения: 13.01.2022).

уровне¹, присутствует термин «предмет контрольного мероприятия», имеющий значение, идентичное объекту контроля. Под предметом контрольного мероприятия понимается, в частности, деятельность по формированию, управлению и распоряжению средствами бюджета, пользованию и распоряжению имуществом, формированию государственного (муниципального) долга. При этом объектами контрольного мероприятия в указанных стандартах на основании ст. 266.1 БК РФ называются государственные органы и организации, управляющие средствами государственных бюджетов и юридические лица, получающие такие средства, главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, муниципальные учреждения и предприятия, то есть подконтрольные субъекты. Если учесть, что термины «предмет» и «объект контрольного мероприятия» относятся не к контрольному правоотношению, а к деятельности КСО по проведению соответствующего мероприятия, можно сказать, что в строгом смысле терминологическое противоречие в данном случае отсутствует. Однако представляется целесообразным во избежание разночтений использовать более универсальные категории, по крайней мере в отношении подконтрольных субъектов.

Подводя некоторый итог проведенному анализу, следует отметить, что структура финансово-контрольных правоотношений с участием КСО МО в целом соответствует общим теоретическим представлениям о структуре правоотношения как совокупности субъектов, объекта и содержания, однако обладает определенной спецификой, а также может иметь существенные различия в зависимости от вида конкретного правоотношения. Субъектный состав рассматриваемых отношений, помимо самих КСО МО, составляют

¹ См., напр.: Стандарт финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия» СФК-3 (утв. распоряжением контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Саратов» от 29 мая 2018 г. № 30-03-01) // <https://www.kpsaratov.ru/wp-content/uploads/2018/05/СФК-3-новая-редакция-от-29.05.2018-о-проведении-контрольного-мероприятия.pdf> (дата обращения: 13.01.2022).

подконтрольные субъекты (состав которых также не характеризуется однородностью); субъекты, содействующие осуществлению контрольно-аналитических мероприятий; представительный орган, выступающий главным «заказчиком» результатов контрольно-аналитических мероприятий. Объектом финансово-контрольных правоотношений в силу их процессуального характера выступает неотделимая от содержания правоотношений деятельность КСО МО по осуществлению ВМФК. Содержание правоотношений в каждом конкретном случае составляют права, обязанности и полномочия КСО МО и иных участников. Именно на характеристике данного элемента финансово-контрольного правоотношения следует остановиться более подробно.

Как уже было отмечено в настоящем исследовании, полномочие КСО МО представляет собой правовую конструкцию, определяющую меру возможного и должного в деятельности органа. В действующей системе правового регулирования КСО МО наделяется полномочиями при его учреждении представительным органом муниципального образования и обладает ими в любой момент времени своего существования, поскольку деятельность КСО не может быть приостановлена. Содержание полномочий КСО обусловлено его функциональным назначением в системе местного самоуправления как органа ВМФК. Иными словами, полномочия – это нормативные установления, определяющие, что может и должен делать КСО МО, чтобы исполнять функцию ВМФК в муниципальном образовании.

Основные полномочия КСО МО в области финансового контроля перечислены в ст. 9 Закона № 6-ФЗ. На федеральном уровне полномочия по осуществлению ВМФК регулируются также ст. 268.1 БК РФ. Приведенные в указанных актах перечни полномочий, как уже отмечалось, не являются исчерпывающими, дополнительно полномочия КСО МО могут устанавливаться законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. К примеру, в

качестве отдельных полномочий КСО МО могут быть выделены: контроль за соблюдением бюджетного законодательства в ходе исполнения муниципального бюджета; контроль за достоверностью и полнотой составления и представления бюджетной отчетности¹ и др.

Большую роль в регулировании практики осуществления должностными лицами КСО МО полномочий играют стандарты финансового контроля. Они представляют собой утверждаемые самим КСО МО внутренние нормативные документы, определяющие характеристики, правила и процедуры организации и осуществления деятельности по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также требования к их результатам. Стандарты внешнего финансового контроля составляются в соответствии с действующим законодательством и с учетом международных стандартов в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности. Как показывает анализ действующего правового регулирования, именно в стандартах наиболее полно регламентируется деятельность подразделений и должностных лиц КСО МО по осуществлению финансового контроля, в связи с чем должная проработка данных актов имеет существенное значение для эффективности проводимого контроля. Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля утверждены Коллегией Счетной палаты РФ². Для обеспечения должного уровня разработки стандартов контроля важное значение имеет взаимодействие КСО, деятельность объединений (ассоциаций) КСО на разных уровнях, которые способствуют развитию системы финансового контроля, разработке методологии и методического

¹ См., например: Решение Совета депутатов Наро-Фоминского городского округа МО от 7 декабря 2017 г. № 23/9 «О порядке осуществления полномочий Контрольно-счетной палаты Наро-Фоминского городского округа Московской области по внешнему муниципальному финансовому контролю».

² См.: Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (утв. протоколом заседания Коллегии Счетной палаты РФ от 17 октября 2014 г. № 47 К (993)) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.01.2022).

обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности в сфере финансового контроля; содействуют разработке и внедрению единой системы контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации¹. Одной из важных форм взаимодействия КСО МО в настоящее время является Союз муниципальных контрольно-счетных органов — некоммерческая организация, деятельность которой направлена на укрепления сотрудничества КСО МО в целях повышения эффективности внешнего муниципального финансового контроля². В рамках союза обеспечивается взаимодействие КСО МО между собой, а также с КСО иных уровней, разрабатывается методология и методического обеспечения, система стандартизации внешнего муниципального финансового контроля, проводятся регулярные мероприятия по повышению профессионального уровня сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных образований. При этом следует отметить, что далеко не все КСО МО являются членами Союза и используют предоставляемые им возможности: на 11 ноября 2021 г. членами союза является 325 КСО МО из 364 его участников³. Расширение взаимодействия КСО МО в рамках специализированных некоммерческих организаций представляется одним из направлений деятельности КСО МО, ведущих к повышению эффективности исполнения ими своих полномочий, развитию и совершенствованию муниципального финансового контроля в целом.

¹ См., например: Положение о Совете контрольно-счетных органов Российской Федерации при Счетной палате Российской Федерации (утв. решением Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации от 21 марта 2014 г., с изм. и доп. от 19 декабря 2019 г.) // СПС «Гарант» (дата обращения: 13.01.2022).

² См.: Устав Союза муниципальных контрольно-счетных органов (утв. общим собранием учредителей 16 апреля 2007 г. (протокол № 1), с изм. и доп. от 29 мая 2014 г.) // https://portalkso.ru/Sojuz_MKSO/Obshhaja_informacija/Normativno_pravovaja_baza/item/1024/ (дата обращения: 13.01.2022).

³ См.: Реестр членов Союза муниципальных контрольно-счетных органов на 11 ноября 2021 г. // https://portalkso.ru/mkso_union/common_info/members/ (дата обращения: 13.01.2022).

Сфера деятельности КСО МО достаточно четко определена в законодательстве, при этом полномочия данных органов многообразны и могут быть классифицированы по нескольким основаниям.

Во-первых, по форме правового закрепления полномочия КСО МО делятся на закрепленные:

- 1) в федеральном законодательстве (например, ст. 9 Закона № 6-ФЗ; ст. 268.1 БК РФ);
- 2) в законодательных актах субъекта РФ;
- 3) в актах представительного органа муниципального образования.

Во-вторых, по форме осуществления внешнего муниципального финансового контроля полномочия КСО МО следует подразделить на:

- 1) полномочия, осуществляемые преимущественно в форме контрольных мероприятий;
- 2) полномочия, осуществляемые преимущественно в форме экспертно-аналитических мероприятий.

В-третьих, по форме взаимодействия КСО МО с другими субъектами финансово-контрольного правоотношения можно выделить:

- 1) полномочия, осуществляемые в отношении определенных подконтрольных субъектов (контроль за использованием средств местного бюджета, установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом, оценка эффективности предоставления налоговых льгот и др.);
- 2) полномочия, осуществляемые во взаимодействии с иными субъектами правоотношения (экспертиза проекта местного бюджета, внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджетов, анализ бюджетного процесса и др.).

В-четвертых, по сфере реализации КСО МО полномочий последние можно подразделить на:

- 1) полномочия в сфере муниципального правотворчества (экспертиза проекта местного бюджета, внешняя проверка отчета об исполнении

местного бюджета, экспертиза проектов муниципальных правовых актов, а также муниципальных программ);

2) полномочия в сфере экономической деятельности муниципального образования (контроль за использованием средств местного бюджета, контроль за управлением и распоряжением муниципальной собственностью, оценка эффективности применения налоговых льгот и иных преимуществ, оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств);

3) полномочия в сфере закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд (аудит в контрактной системе закупок);

4) полномочия в сфере противодействия коррупции.

Каждый из перечисленных видов полномочий КСО МО выполняет определенную функцию в системе ВМФК и должен быть реализован в практической деятельности контрольных органов.

Полномочия КСО МО реализуются посредством осуществления определенных действий. В ст. 14 Закона № 6-ФЗ перечислены права должностных лиц КСО на осуществление конкретных действий, преимущественно предназначенных для осуществления контрольных мероприятий: беспрепятственно входить на территорию и в помещения подконтрольных субъектов, иметь доступ к их документам и материалам, а также к муниципальным информационным системам; при необходимости пресечения противоправных действий опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы проверяемых лиц, изымать документы и материалы; направлять информационные запросы в пределах своей компетенции; знакомиться со всеми необходимыми документами и сведениями, в том числе в электронной форме, касающимися финансово-хозяйственной деятельности проверяемых органов и организации, требовать письменных объяснений от их руководителей и должностных лиц; составлять протоколы об административных правонарушениях. Указанный перечень практически полностью совпадает с аналогичной нормой,

предусмотренной для инспекторов Счетной палаты РФ¹. Права и обязанности КСО МО могут быть установлены и иными законами. В частности, ст. 306.2 БК РФ устанавливает, что при выявлении в ходе контрольного мероприятия бюджетных нарушений орган ВМФК направляет не позднее 30 календарных дней со дня окончания контрольного мероприятия уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу. Следует отметить, что данная обязанность, имеющая важное значение для системы финансового контроля, не всегда находит отражение в региональном законодательстве и актах представительных органов муниципальных образований, регламентирующих деятельность конкретного КСО МО, в частности, в Положении и Регламенте КСО МО. Этот недостаток нормативно-правового регулирования деятельности КСО МО с большой вероятностью может привести к фактическому неисполнению установленной законом обязанности. Ненаправление уведомления о применении бюджетных мер принуждения приводит к несвоевременному принятию мер по пресечению бюджетных нарушений, утрате, нецелевому и неэффективному расходованию бюджетных средств. Учитывая, что должностные лица КСО МО в большей степени ориентируются на более приближенные к их непосредственной деятельности региональные, муниципальные и локальные акты, представляется обоснованным обратить внимание представительных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на необходимость тщательной и подробной проработки нормативно-правовых актов, регламентирующих полномочия, права и обязанности КСО МО. На практике указанный пробел может быть восполнен самим КСО МО при утверждении им стандартов контроля².

¹ Ст. 36 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

² См., например: п. 6.14 Стандарта финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия» СФК-3 (утв. распоряжением контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Саратов» от 29 мая 2018 г. № 30-03-01) // https://www.kspsaratov.ru/?page_id=214 (дата обращения: 13.01.2022).

Предусмотренные в ст. 14 Закона № 6-ФЗ права должностных лиц КСО можно условно разделить на действия, необходимые для проведения контрольных мероприятий, и действия, предпринимаемые в связи с выявлением нарушений и направленные на их пресечение и дальнейшее расследование.

Для непосредственного проведения контрольных мероприятий должностным лицам КСО МО предоставлены права на осуществление действий, связанных с получением информации о подконтрольных субъектах (п. 1, 3, 4, 6-8 ч. 1, ч. 2.1 ст. 14 Закона № 6-ФЗ). Такая информация может быть получена при осмотре территорий и помещений; при получении от государственных и муниципальных органов и организаций ответов на запросы; при получении объяснений руководителей и других должностных лиц проверяемых организаций; при ознакомлении с материалами и документами, касающимися финансово-хозяйственной деятельности, в том числе содержащими охраняемые законом сведения; при ознакомлении с информацией, хранящейся в электронной форме (электронные базы данных).

Вторую группу составляют права, предоставленные должностным лицам КСО для реагирования на нарушения. К ним относятся:

- права, предоставленные для возможности пресечения нарушений — опечатывание касс и помещений, изъятие документов и материалов в случае обнаружения подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений (п. 2 ч. 1 ст. 14 Закона № 6-ФЗ);

- права, предоставленные для реагирования на нарушения, совершаемые в ходе контрольных мероприятий — составление актов по фактам непредставления или несвоевременного представления запрошенных документов и материалов (п. 5 ч. 1 ст. 14 Закона № 6-ФЗ);

- право составления протоколов об административных правонарушениях, выявленных в результате проведения контрольных мероприятий (п. 9 ч. 1 ст. 14 Закона № 6-ФЗ).

К этой же группе можно отнести права, регламентированные отдельно статьей 16 Закона № 6-ФЗ – право внесения представлений и вынесения предписаний. Выбор между указанными вариантами реагирования определяется характером выявленного нарушения и необходимостью его немедленного пресечения: если нарушение требует безотлагательных мер по пресечению или предупреждению, КСО направляет проверяемому лицу предписание с обязательным указанием конкретных нарушений и четких сроков их устранения. За невыполнение в установленный срок предписания КСО установлена административная ответственность (п. 20 ст. 19.5 КоАП РФ).

Следует отметить, что реализация прав второй группы связана с изданием актов, некоторые из которых влекут непосредственные правовые последствия для проверяемого субъекта. При этом не все принимаемые должностным лицом КСО в ходе осуществления контрольных мероприятий документы являются правовыми актами. Под ненормативным правовым актом следует понимать акты, содержащие индивидуальные предписания властного характера, направленные на установление, изменение или отмену прав и обязанностей конкретных лиц, неисполнение которых повлечет определенные правовые последствия; наличие обязательных к исполнению властных предписаний в отношении определенных лиц является одним из главных квалифицирующих признаков ненормативного правового акта¹. А от того, является принимаемый КСО документ ненормативным правовым актом или нет, зависит возможность его обжалования в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ². В частности, акт проверки, составленный по результатам мероприятия и фиксирующий выявленные нарушения, сам по себе не является ненормативным правовым актом в

¹ См.: Определение Высшего арбитражного суда РФ от 11 марта 2014 г. № ВАС-18403/13 по делу № А43-26473/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 473-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3012; 2022. № 1, ст. 42.

отношении проверяемого лица, если не содержит указания на неблагоприятные правовые последствия для него, а значит, не может быть оспорен¹. Не подлежит оспариванию также и акт, составленный должностным лицом КСО по факту создания препятствий проверяющим лицам, выразившихся в непредоставлении документов по запросу, в том случае если в нем не содержится никаких предписаний в отношении проверяемого лица². Проверяемое лицо может защитить свои права в суде в том случае, если на основании таких документов будет принят акт о привлечении к ответственности или выдано предписание об устранении нарушения, и уже в рамках их оспаривания заявить возражения по первоначальному акту.

В отношении оспаривания представлений КСО МО судебная практика складывается неоднозначно. Можно выделить две позиции судов:

1. Представление не является ненормативным правовым актом, не носит властно-распорядительного характера, содержит рекомендации для добровольного исполнения подконтрольным субъектом, и соответственно, не подлежит обжалованию в порядке гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ³;

¹См., напр.: Решение Арбитражного суда Московской области от 21 марта 2014 г. по делу № А41-2688/14 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Амурской области от 17 февраля 2014 г. по делу № А04-226/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

²См.: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 10 декабря 2013 г. по делу № А41-26488/13 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

³ См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 05 июня 2015 г. № Ф06-24417/2015 по делу № А55-18603/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Определение Арбитражного суда Республики Коми от 08 октября 2014 г. по делу № А29-6649/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

2. Представление содержит требования об устранении выявленных нарушений, и поэтому может быть обжаловано как ненормативный правовой акт¹.

При этом в судебных актах, иллюстрирующих каждую из указанных позиций, не прослеживается зависимости принятого решения от характера положений обжалуемого предписания. Данная ситуация представляется недопустимой в силу того, что судебная защита прав субъектов правоотношений является одной из гарантий законности, в том числе в финансовой сфере. Кроме того, неопределенность в вопросе возможности обжалования акта КСО МО не только нарушает право подконтрольного субъекта на судебную защиту, но и ставит под сомнение значение такого акта КСО МО как представление. С одной стороны, напрямую статья 16 Закона № 6-ФЗ предусматривает ответственность только за неисполнение предписаний. Однако, по общему смыслу положений ч. 1, 3 статьи 16, закон все же предусматривает не право, а обязанность подконтрольных субъектов принять меры к устранению указанных КСО МО в представлении нарушений и проинформировать о них КСО МО. Представление, в отличие от предписания, предоставляет подконтрольному субъекту бóльшую свободу в выборе средств и методов преодоления выявленных недочетов в своей работе, а также дает заранее определенный срок для принятия соответствующих мер. Однако предоставленная свобода еще не свидетельствует о необязательности исполнения требований, изложенных в представлении, и о рекомендательном характере этого акта. Подтверждением данного подхода можно считать и наличие акта Верховного суда РФ, оставившего в силе судебные решения, отменяющие обжалованное

¹ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 18 мая 2018 г. по делу № А29-3510/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Республики Коми от 2 октября 2018 г. по делу № А29-13740/20162017 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

представление КСО МО¹. Наиболее оптимальный путь преодоления возникшей неопределенности видится в разъяснении позиции Верховного суда РФ по данному вопросу. Таким образом, внесение правовой определенности в вопрос о возможности обжалования представлений КСО МО позволит дать более однозначную характеристику такому важному полномочию КСО МО по реагированию на выявленные нарушения как внесение представлений подконтрольным субъектам.

При наделении КСО МО правами (полномочиями) законодатель устанавливает пределы их реализации. К таким ограничениям относятся:

- ограничение запрашиваемых сведений компетенцией КСО МО (п. 3, 4, 6 ч. 1 ст. 14 Закона № 6-ФЗ);

- ограничение применения конкретного права обстоятельствами и целями (случаи обнаружения подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений, в целях пресечения данных противоправных действий — п. 2 ч. 1 ст. 14 Закона № 6-ФЗ);

- обязанность незамедлительного уведомления председателя КСО МО о применении конкретного права (ч. 3 ст. 14 Закона № 6-ФЗ);

- общее ограничение для всех действий — запрет вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых субъектов (ч. 3 ст. 14 Закона № 6-ФЗ);

- ограничение на разглашение сведений: запрет на придание гласности выводов КСО МО до завершения контрольных мероприятий (ч. 3 ст. 14 Закона № 6-ФЗ) и обязанность сохранять государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, ставшую известной при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (ч. 4 ст. 14 Закона № 6-ФЗ);

- ограничения, содержащие отсылку к иным законодательным актам: опечатывание касс и помещений, изъятие документов и материалов с учетом

¹ См.: Определение Верховного суда РФ № 301-КГ18-12419 от 30 августа 2018 г. по делу № А29-9512/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

ограничений, установленных законодательством РФ (ч. 2 ст. 14 Закона № 6-ФЗ); составление протоколов об административных правонарушениях, если такое право предусмотрено законодательством РФ (п. 9 ч. 1 ст. 14 Закона № 6-ФЗ); запреты, установленные для лиц, замещающих должности муниципальной службы (ч. 4.1 ст. 14 Закона № 6-ФЗ).

Применение тех или иных прав, указанных в ст. 14 Закона № 6-ФЗ, ограничивается также характером проводимого КСО МО мероприятия. Осуществление при проведении экспертно-аналитического мероприятия прав, предназначенных для реализации в контрольном мероприятии, может нарушать права подконтрольных субъектов. К примеру, при проведении аудита в сфере закупок, порядок и цели проведения которого урегулированы ст. 98 ФЗ «О контрактной системе»¹, КСО запросил у проверяемого лица документы и материалы, а после их непредоставления выдал представление, которое было впоследствии обжаловано проверяемым лицом в арбитражный суд. Арбитражный суд Волго-Вятского округа в своем постановлении отметил, что аудит в сфере закупок относится к экспертно-аналитическим мероприятиям, и не может квалифицироваться в качестве контрольного мероприятия. В этой связи был сделан вывод о том, что «проведение аудита не предполагает возможность применения КСО в процессе и по окончании данного мероприятия каких-либо мер административного принуждения в отношении аудируемого лица, в том числе выдачу ему обязательного для исполнения предписания; возможность применения таких мер предусмотрена только в случае проведения контроля в сфере закупок в форме плановых и внеплановых проверок»².

¹ См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп. от 2 июля 2021 г., № 351-ФЗ) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2021. № 27, ст. 5179.

² См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 2 июля 2018 г. № Ф01-2423/18 по делу № А31-11692/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

Компетенция КСО МО ограничивается ВМФК за средствами местного бюджета и муниципальной собственностью. Соответственно, при реализации права на направление обязательного к выполнению предписания требования КСО могут касаться только непосредственно финансовой сферы. В судебной практике зачастую используется формальный подход к определению компетенции КСО. К примеру, в одном из рассмотренных судами дел КСО была проведена проверка администрации на предмет выполнения муниципальных контрактов на содержание дорог местного значения. В ходе проверки был сделан вывод, что для эффективного использования бюджетных средств в данном направлении необходимо четко регламентировать порядок содержания и ремонта автомобильных дорог, оценки их технического и транспортно-эксплуатационного состояния, регистрации автомобильных дорог в Едином государственном реестре автомобильных дорог, соблюдения условий муниципальных контрактов и др. В администрацию было направлено предписание о разработке и принятии соответствующих регламентирующих документов. Однако данное предписание было оспорено, и суд счел, что указанные требования выходят за пределы компетенции КСО МО, поскольку относятся не к финансовой сфере, а к сфере дорожной деятельности¹. Аналогичным образом было разрешено дело об оспаривании представления КСП, в котором указывалось на нарушение норм трудового права, в частности, необоснованную выплату премий и компенсаций руководителю — суд указал, что контроль за соблюдением норм трудового законодательства не отнесен к компетенции КСО, и отменил представление². Следует отметить, что в приведенных примерах нарушение отраслевого законодательства непосредственно влекло негативные финансовые последствия в виде нецелевого или неэффективного

¹См.: Определение Верховного Суда РФ от 21 мая 2018 г. № 307-КГ18-5400 по делу № А05-145/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

²См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 октября 2014 г. по делу № А42-814/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

использования муниципальных финансов, однако в актах КСО МО данная связь не была зафиксирована и доказана. Из этого можно сделать вывод, что при вынесении представлений и предписаний должностному лицу КСО МО необходимо указывать, к нарушению каких именно норм бюджетного права привели выявленные в ходе контрольного мероприятия нарушения отраслевого законодательства, и на основании чего установлена эта причинно-следственная связь. Кроме того, в данном контексте приобретает большое значение взаимодействие КСО МО с иными контрольными и правоохранительными структурами, которые зачастую обладают в целом более широкими возможностями (например, органы Прокуратуры РФ) или более серьезными полномочиями в узкой сфере деятельности (например, антимонопольная служба, трудовая инспекция и т.д.).

Деятельность КСО ограничивается, безусловно, пределами его полномочий в территориальном и содержательном аспекте. В данном случае спорные моменты могут возникать при передаче полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля муниципальному району от поселения и обратно. А именно, если между поселением и КСО муниципального района есть действующее соглашение о передаче указанных полномочий, компетенция последнего распространяется на территорию поселения и вопросы бюджета поселения. Однако, как только в поселении будет создан свой КСО МО и вышеназванное соглашение будет расторгнуто, сфера реализации полномочий КСО муниципального района будет вновь ограничена вопросами районного бюджета. Действия и акты, принимаемые КСО МО в нарушение этих правил, должны быть признаны незаконными¹.

Для характеристики деятельности контрольного органа по реализации полномочий важна категория формы контроля, в качестве которой закон называет контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. Ранее уже были проанализированы структурные различия правоотношений, связанных

¹См.: Решение Арбитражного суда Московской области от 21 марта 2014 г. по делу № А41-2688/14 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

с осуществлением ВМФК в этих двух формах. Различаются также и сами полномочия, и порядок их осуществления в зависимости от формы контроля. В форме контрольных мероприятий реализуются такие полномочия КСО МО, как контроль за исполнением местного бюджета; организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета, контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом; оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов, муниципальных гарантий и поручительств и др. В стандартах контроля, устанавливающих общие правила проведения контрольных мероприятий, КСО МО определяет конкретные методы контроля (проверка, анализ, обследование и др.), виды мероприятий по форме (выездные ревизии, камеральные проверки¹, плановые и внеплановые мероприятия) и целям (финансовый аудит, аудит эффективности, смешанное мероприятие)².

Несмотря на очевидность специального, т.е. финансово-правового, регулирования полномочий КСО МО как органа ВМФК в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и Законом № 6-ФЗ, до недавнего времени сложилась противоречивая судебная практика относительно применимости отдельных положений вышеуказанных законодательных актов к проведению контрольных мероприятий рассматриваемым органом. Речь идет о позиции арбитражных судов различных уровней, а также Верховного Суда РФ³ о необходимости применения при проведении контрольных мероприятий

¹ См., например: п. 2.4, 3.1 Стандарта финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. приказом Контрольно-счетной палаты Одинцовского муниципального района Московской области) // <http://ksp.odin.ru/images/docs/dei/Standart-VMFK-Obshhie-pravila-.pdf> (дата обращения: 10.01.2022).

² См., например: п. 2.4 Стандарта финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. распоряжением Контрольно-счетной палаты Раменского муниципального района 12 января 2015 г. № 2/1) // <http://ramksp.ru/dokumenty/standarty/> (дата обращения: 10.01.2022).

³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2017 г. № 304-КГ17-677 по делу № А75-1701/2016 (официально не опубликовано) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022).

КСО МО требований федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ (далее – Закон № 294-ФЗ). В частности, это касается ограничения количества проверок (по общему правилу, не более одной в течение трех лет в отношении одного объекта контроля), согласования ежегодного плана проверок с органом прокуратуры, предварительного уведомления объекта контроля о проведении проверки (ревизии)². При этом вышеуказанные органы полагали, что к деятельности КСО МО не применимо положение ч. 3.1 ст. 1 Закона № 294-ФЗ в отношении порядка организации и проведения проверок при осуществлении ВМФК, поскольку данная норма касалась только государственного контроля и надзора, в том числе в финансово-бюджетной сфере. В связи с этим проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, и отсутствие соответствующего приказа (распоряжения) о проведении проверки признавались судебной практикой грубыми нарушениями требований действующего законодательства об организации и проведении проверок.

В то же время некоторые судебные органы наоборот обоснованно считали, что положения Закона № 294-ФЗ, касающиеся порядка организации и проведения проверок, к отношениям, связанным с осуществлением ВМФК, например, в отношении органа местного самоуправления, не могут быть применены. В частности потому, что Закон № 6-ФЗ является специальным законом в отношении правовой регламентации вопросов, связанных с осуществлением контрольных мероприятий КСО МО, и был принят гораздо

¹ См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп. от 11 июня 2021 г., № 170-ФЗ) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6249; 2021. № 24, ст. 4188.

² См.: Ч. 2, 4 – 6 ст. 9 Закона № 294-ФЗ.

позже Закона № 294-ФЗ, а также в силу предмета проведения контрольных мероприятий – расходования бюджетных средств¹.

Рассмотренное противоречие было устранено законодателем в конце 2017 года, когда в ч. 3.1 статьи 1 Закона № 294-ФЗ было внесено дополнение, которое касается теперь и муниципального контроля². Следовательно, в настоящее время на законодательном уровне установлено, что положения Закона № 294-ФЗ не применяются к порядку организации и проведения проверок в рамках государственного контроля и надзора (муниципального контроля) в финансово-бюджетной сфере, а значит и ВМФК, осуществляемого КСО МО в соответствии с ранее указанными стандартами.

Таким образом, в связи с внесением в законодательство вышеуказанных изменений должно осуществляться единообразное применение судебными органами специального, т.е. финансово-правового, регулирования к полномочиям муниципального контрольно-счетного органа как органа ВМФК, что, как представляется, позитивно скажется на состоянии законности и стабильности в бюджетной сфере на местном уровне.

С 01 июля 2021 г. вступило в силу большинство положений федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³, призванный упорядочить данную область законодательства. Новый закон определяет правовые и организационные основы системы государственного и муниципального контроля, осуществляемого органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, общие принципы осуществления государственного контроля при его осуществлении. Новый

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30 декабря 2016 г. № Ф04-4796/2016 по делу № А46-14976/2015 (дата обращения: 10.01.2022).

² См.: Федеральный закон от 27 ноября 2017 г. № 332-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2017. № 49, ст. 7304.

³ См.: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 6 декабря 2021 г., № 408-ФЗ) // СЗ РФ. 2020. № 31, ст. 5007; 2021. № 50, ст. 8415.

закон призван заменить ряд законодательных актов, в том числе Закон № 294-ФЗ, путем переработки их содержания и создания единого логически согласованного акта, регулирующего контрольно-надзорную деятельность, что позволило ряду авторов уже назвать будущий закон «контрольно-надзорным кодексом»¹. Данный закон так же не распространяет свое действие на государственный и муниципальный финансовый контроль, и соответственно, напрямую не относится к функционированию КСО МО. Однако предлагаемые законом значительные прогрессивные изменения в системе государственного и муниципального контроля могут быть восприняты и в регулировании внешнего финансового контроля в муниципальных образованиях. В частности, это касается систематизации и выстраивания общей системы публичного контроля, системы управления рисками при планировании контроля, совершенствование и расширение перечня контрольных мероприятий и отдельных действий по осуществлению государственного и муниципального контроля. Принятие указанного закона может задать общие направления развитию и тем отраслям государственного и муниципального контроля, которые исключены из сферы его прямого действия, в том числе внешнему финансовому контролю, осуществляемому КСО МО.

Не менее важными являются полномочия КСО МО, которые осуществляются в форме экспертно-аналитических мероприятий. К ним можно отнести экспертизу проектов местного бюджета, внешнюю проверку годового отчета об исполнении местного бюджета; экспертизу проектов муниципальных правовых актов, а также муниципальных программ; анализ и мониторинг бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовку предложений, направленных на его совершенствование. Следует отметить, что аналогичными полномочиями на других уровнях власти и

¹ См., напр.: Титов Д. Для контрольно-надзорной деятельности создадут свой кодекс // «Экономика и жизнь». 2019. № 10 (9776). URL: <https://www.eg-online.ru/article/395662> (дата обращения: 10.01.2022); Орлова О.Е. О новом подходе к государственному контролю // Руководитель автономного учреждения. 2018. № 5. С. 37-45.

управления наделены также Счетная палата Российской Федерации и КСО субъектов Федерации. Непосредственной целью исполнения перечисленных полномочий КСО на любом уровне является предоставление законодательному (представительному) органу полной и объективной информации, необходимой ему для принятия финансово-плановых и иных актов, затрагивающих сферу финансов, в соответствии с реальными экономическими условиями, прогнозами и приоритетами развития, в соответствии с той объективной реальностью, в которой будет действовать принимаемый акт. В целом можно сказать, что в достижении указанного соответствия и состоит предварительный финансовый контроль, осуществляемый представительным органом совместно с КСО при принятии правовых актов соответствующего уровня. Если такое соответствие не будет обеспечено, это неизбежно приведет к неэффективному использованию средств и создаст препятствия к достижению стратегических целей социально-экономического развития. Именно поэтому для представительных органов так важно получать экспертную информацию об исполнении финансовых планов и оценке проектов финансовых актов от субъекта, не задействованного в процессе исполнения бюджета и составления указанных актов и административно не связанного с исполнительными органами. Таким субъектом выступает КСО МО, составляющий для представительного органа отчеты и заключения на проекты бюджетов, целевых программ и других правовых актов.

Внешняя проверка бюджетной отчетности является необходимым элементом завершающей стадии бюджетного процесса, характерной для бюджета любого уровня¹. В соответствии с ч. 2 ст. 264.4 БК РФ, по общему правилу внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета осуществляется КСО МО в порядке, установленном представительным органом муниципального образования. Законодатель особо оговаривает

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 240.

возможность представительного органа городского, сельского поселения (внутригородского района) своим обращением передать данную функцию КСО муниципального района (городского округа с внутригородским делением) или КСО субъекта Российской Федерации. При этом не предусмотрены специальные правила для муниципальных районов без действующего КСО, что может внести правовую неопределенность относительно наличия такой возможности. Относительно передачи полномочия по внешней проверке отчета об исполнении муниципального бюджета субъекту РФ важно отметить, что с одной стороны, передача достаточно значимого для бюджетного процесса полномочия от муниципального образования на уровень государственной власти субъекта РФ можно считать определенным искажением принципа самостоятельности местного самоуправления. Однако с другой стороны, полное исключение данного этапа бюджетного процесса является большим недостатком и в итоге наносит большой ущерб эффективности и самостоятельности муниципального образования в управлении финансами. Поэтому представляется оправданным передавать полномочия по внешней проверке бюджетной отчетности муниципального района субъекту РФ до тех пор, пока в данном муниципальном образовании не будет сформирован самостоятельный КСО МО.

Работа по внешней проверке отчета об исполнении бюджета предполагает анализ достаточно большого объема информации – проверку бюджетной отчетности всех главных администраторов бюджетных средств. Срок подготовки заключения на отчет на муниципальном уровне составляет один месяц. В связи с ограниченностью указанного срока передача полномочий от поселений муниципальному району может вызвать определенные сложности. В течение одного месяца КСО муниципального района, располагающему, как правило, ограниченными кадровыми ресурсами, необходимо провести внешнюю проверку и составить заключение

сразу на несколько бюджетов муниципальных образований¹. В целях решения данной проблемы является оправданной возможность расширения штата КСО МО, предусмотренная Законом № 255-ФЗ. Кроме того, можно рассмотреть возможность частичного изменения сроков, к примеру, путем обязывания администрации поселений и внутригородских районов предоставлять отчет об исполнении бюджета и другие необходимые документы ранее установленного на сегодняшний день срока (1 апреля).

Предполагается, что при наличии в муниципальном образовании действующего КСО МО именно этот орган должен осуществлять внешнюю проверку отчета об исполнении бюджета. Передача полномочия по внешней проверке бюджетной отчетности на другой уровень в таком случае была бы необоснованной. При условии внесения предложенных ранее изменений в ст. 3 Закона № 6-ФЗ и введения обязательного требования о передаче функций КСО МО на вышестоящий уровень управления в случае отсутствия КСО МО в данном муниципальном образовании, полномочие по внешней проверке отчета об исполнении бюджета автоматически в числе прочих переходит КСО соответственно муниципального района или субъекта РФ. В таком случае положения абз. 4 ч. 2 ст. 264.3 БК РФ становятся избыточными и могут быть исключены во избежание неверного толкования.

Одним из направлений деятельности КСО МО, указанных прямо в Законе № 6-ФЗ только в ред. Закона № 255-ФЗ, является аудит в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд. В соответствии со ст. 98 федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), под аудитом понимается анализ и оценка результатов закупок и достижения целей осуществления закупок. Для проведения аудита КСО МО осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством

¹ См.: *Шумилова О.Ю.* Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования // Вестник АКСОП. 2013. № 3 (27). С. 135.

проверки, анализа и оценки информации о закупках. Указанная информация исследуется на предмет соответствия критериям законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки. Перечисленные критерии в законе не раскрываются, но они могут быть конкретизированы в региональном законодательстве, муниципальных актах, а также стандартах финансового контроля¹. Исследоваться могут планируемые к заключению, заключенные и исполненные контракты. По результатам проведенного аудита КСО МО также выполняет функции по обобщению информации; установлению причин выявленных недостатков; подготовке предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок; систематизации сведений о реализации указанных предложений; размещению в единой информационной системе обобщенной информации о таких результатах.

Деятельность КСО МО по аудиту в сфере закупок не направлена непосредственно на выявление и пресечение нарушений, поскольку указанные функции выполняются другими органами, указанными в ст. 99 Закона № 44-ФЗ. Верховный Суд РФ в своем определении подтвердил, что «проведение аудита не предполагает возможность применения КСО в процессе и по окончании данного мероприятия каких-либо мер административного принуждения в отношении аудируемого лица, в том числе выдачу ему обязательного для исполнения предписания»². Аудит состоит в сборе, систематизации и анализе информации о муниципальных закупках, что в свою очередь входит в систему муниципального финансового контроля в широком смысле. В случае если в ходе проведения аудита КСО

¹ См., например: п. 2.5 - 2.11 Стандарта финансового контроля «Общие правила проведения аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг» СФК-5 (утв. распоряжением контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Саратов» от 28 ноября 2017 г. № 101-01-01) // https://www.kspsaratov.ru/?page_id=214 (дата обращения: 10.01.2022).

² См.: Определение Верховного Суда РФ от 22 октября 2018 г. № 301-КГ18-16375 по делу № А31-11643/2017 // <http://kad.arbitr.ru/Card/01613980-b9f2-4bfd-b73f-a9d62f4593fa> (дата обращения: 10.01.2022).

МО обнаружит нарушение законодательства о контрактной системе или придет к выводу о необоснованности конкретной закупке, информация о таком нарушении должна быть передана соответствующий контрольный орган в сфере закупок или органы прокуратуры. Аудит является мерой повышения информационной прозрачности контрактной системы, что в свою очередь способствует снижению рисков коррупционных и экономических нарушений.

Содержание аудита позволяет говорить о том, что данная деятельность осуществляется в форме экспертно-аналитических мероприятий. Однако на практике нередко проведение деятельности по аудиту в сфере закупок, в том числе сбор необходимой информации, целесообразно проводить одновременно с непосредственно контрольной деятельностью. В таком случае сбор информации об исполнении законодательства в сфере закупок сочетается с контролем КСО МО за расходованием средств муниципального бюджета. При этом документально оформлять необходимо и контрольное мероприятие, и мероприятие по аудиту. Подконтрольными субъектами для КСО МО выступают в первую очередь муниципальные заказчики – муниципальные органы, учреждения и предприятия, принимающие бюджетные обязательства по муниципальным контрактам. В отношении поставщиков по муниципальным контрактам КСО МО не уполномочены на осуществление контроля всей совокупности их финансово-хозяйственной деятельности. В силу этого ограничения возникает риск «увода» средств по муниципальному контракту на более низкие уровни его выполнения¹. Снижению данных рисков может способствовать повышение качества взаимодействия КСО МО с другими контролирующими инстанциями, в том числе уполномоченным органом в сфере закупок, налоговыми органами и прокуратурой РФ, проведение совместных контрольных мероприятий, налаживание информационного межведомственного взаимодействия.

¹ См.: *Газетов А.Н.* Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. 2017. № 7. С. 134 - 148.

Таким образом, можно сделать вывод, что полномочия КСО МО весьма разнообразны и объединены функциональным назначением данного органа. Именно посредством совершения практических действий по осуществлению своих полномочий КСО МО реализует свою правосубъектность органа ВМФК. Действующее законодательство предоставляет КСО МО как органу местного самоуправления достаточно широкие возможности для самостоятельной организации своей оперативной деятельности, не ограничивая его императивными правилами. Однако КСО МО и представительный орган отдельно взятого муниципального образования не в состоянии полностью своими силами разработать полноценное правовое регулирование ВМФК. В связи с этим важнейшее значение для организации исполнения КСО МО своих полномочий имеют рекомендательные акты, разрабатываемые Счетной палатой РФ, а также ассоциациями КСО как на государственном, так и на муниципальном уровнях.

2.3. Реализация правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях

Помимо финансово-контрольных правоотношений КСО МО, созданный на правах юридического лица, может участвовать в иных финансовых правоотношениях: иных бюджетных, налоговых и в области обязательного социального страхования. В связи с этим представляется целесообразным остановиться на особенностях реализации его финансовой правосубъектности в указанных правоотношениях.

КСО МО может являться субъектом различных бюджетных правоотношений, находясь в различных статусах (статусах различных участников бюджетного процесса)¹. Прежде всего, он является органом

¹ Подробнее о содержании финансовой правосубъектности КСО МО в бюджетных правоотношениях см.: *Амарян А.В.* Особенности реализации правосубъектности муниципального контрольно-счетного органа в бюджетных правоотношениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2020. № 4 (135). С. 157-161.

ВМФК, реализуя свои полномочия в нескольких стадиях бюджетного процесса, о чем подробно было изложено в предыдущем параграфе. Кроме того, он может выступать в отношении средств местного бюджета в качестве главного администратора бюджетных средств (главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета) и получателя бюджетных средств.

Главной особенностью правового статуса КСО МО как главного администратора доходов местного бюджета является отсутствие у него подведомственных администраторов доходов бюджета, что непосредственно отражается на объеме его полномочий. При этом статус КСО МО как главного администратора доходов бюджета и перечень подконтрольных доходов непосредственно закрепляются в приложении к решению о бюджете муниципального образования.

Анализ решений о бюджетах различных муниципальных образований показывает, что КСО МО наделяется статусом главного администратора доходов в основном в крупных муниципальных образованиях – городских округах и муниципальных районах. Что касается видов доходов местного бюджета, в отношении которых КСО МО является главным администратором доходов бюджета, то к ним, как правило, относятся следующие доходы:

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение бюджетного законодательства (в части доходов бюджетов муниципальных образований);
- денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств (в части бюджетов муниципальных образований);
- прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба, зачисляемые в бюджеты муниципальных образований;
- невыясненные поступления, зачисляемые в бюджеты муниципальных образований;

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд для нужд муниципальных образований;

- возврат прочих остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет из бюджетов муниципальных образований;

- прочие доходы от компенсации затрат бюджетов муниципальных образований;

- денежные взыскания (штрафы) за нарушение условий договоров (соглашений) о предоставлении бюджетных кредитов за счет средств бюджетов муниципальных образований¹.

Кроме того, Минфин России полагает, что КСО МО, исходя из своего статуса как органа местного самоуправления, может являться главным администратором доходов бюджета в отношении межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджетам муниципальных районов из бюджетов поселений на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями². При этом в решениях о бюджетах некоторых муниципальных образований отдельно

¹ См., например: Приложение № 3 к решению Совета депутатов городского округа Серебряные Пруды Московской области от 25 декабря 2017 г. 56/8 «О бюджете городского округа Серебряные Пруды Московской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Межмуниципальный вестник. 2017. 29 дек.; Приложение № 2 к решению Совета депутатов городского округа Серебряные Пруды Московской области от 25 декабря 2020 г. № 592/69 «О бюджете городского округа Серебряные Пруды Московской области на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов» // <https://www.spadm.ru/ekonomika-i-finansy/budget/2021-2023.php> (дата обращения: 10.01.2022); Приложение № 3 к Решению Совета депутатов городского округа Королёв от 21 декабря 2016 г. № 325/63 «О бюджете городского округа Королёв Московской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (с изм. и доп. от 22 марта 2017 г., № 350/68); Приложение № 2 к решению Совета депутатов городского округа Серпухов от 12 декабря 2018 г. № 348/44 «О бюджете городского округа Серпухов Московской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

² См.: Письмо Минфина России от 22 января 2016 г. № 02-08-11/2307 «Об исполнении контрольно-счетным органом муниципального образования функций главного администратора доходов бюджета по коду бюджетной классификации 000 2 02 04014 05 0000 151» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022).

указываются межбюджетные трансферты, передаваемые на осуществление полномочий в сфере внешнего муниципального финансового контроля¹.

У некоторых КСО МО полномочия администратора доходов могут касаться и других видов доходов по сравнению с вышеуказанными. Например, у Контрольно-счетной палаты г. Саратова полномочия распространяются на прочие доходы от оказания платных услуг (работ) получателями средств местного бюджета; доходы, поступающие в порядке возмещения расходов, понесенных в связи с эксплуатацией имущества городского округа; доходы от возмещения ущерба при возникновении страховых случаев, когда выгодоприобретателями выступают получатели средств местного бюджета². Контрольно-счетная палата Наро-Фоминского городского округа является, например, администратором прочих неналоговых доходов бюджетов городских округов³, а Контрольно-счётная палата городского округа Королёв Московской области – в отношении денежных взысканий (штрафов) и иных сумм, взыскиваемых с лиц, виновных в совершении преступлений, и в возмещение ущерба имуществу, зачисляемых в бюджеты городских округов⁴.

Бюджетные полномочия главного администратора (администратора) доходов бюджета предусматриваются в основном ст. 160.1 БК РФ. При этом в силу особенностей правового статуса КСО МО последний не может

¹ См.: Решение Сакского районного совета от 25 декабря 2018 г. «О бюджете муниципального образования Сакский район Республики Крым на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // <http://sakirs.ru/sakskij-rajonnyj-sovet/documenty-rs/resheniya-rajonnogo-soveta/3599-resheniya-78-sessii-sakskogo-rajonnogo-soveta-i-sozyva-ot-25-12-2018-g> (дата обращения: 10.01.2022).

² См.: Приложение 2 к решению Саратовской городской Думы от 14 декабря 2017 г. № 27-200 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

³ См.: Приложение № 3 к решению Совета депутатов Наро-Фоминского городского округа от 14 декабря 2017 г. № 3/10 «О бюджете Наро-Фоминского городского округа на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // http://nfreg.ru/wp-content/uploads/2017/12/3_10-Prilozheniya.pdf (дата обращения: 10.01.2022).

⁴ См.: Приложение № 3 к Решению Совета депутатов городского округа Королёв от 21 декабря 2016 г. № 325/63 «О бюджете городского округа Королёв Московской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (с изм. и доп. от 22 марта 2017 г., № 350/68).

реализовать всех полномочий главного администратора доходов местного бюджета, установленных п. 1 ст. 160.1 БК РФ. Имеются в виду такое полномочие, как формирование перечня подведомственных ему администраторов доходов бюджета, поскольку в его введении отсутствуют какие-либо органы или учреждения. В связи с этим он выполняет и бюджетные полномочия администратора доходов местного бюджета, предусмотренные п. 2 ст. 160.1 БК РФ, за некоторым исключением. В частности, КСО МО формирует бюджетную отчетность сразу как главный администратор, а не администратор доходов местного бюджета, и в связи с совпадением у него двух статусов представляет ее непосредственно финансовому органу муниципального образования.

Таким образом, КСО МО как главный администратор доходов местного бюджета выполняет следующие бюджетные полномочия, которые можно условно подразделить на две группы:

1) полномочия, необходимые для реализации на муниципальном уровне бюджетного процесса на различных его стадиях:

представление сведений, необходимых для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;

представление сведений для составления и ведения кассового плана;

формирование и представление бюджетной отчетности главного администратора доходов бюджета;

2) полномочия, необходимые непосредственно для администрирования доходов местного бюджета:

ведение реестра источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы РФ;

утверждение методики прогнозирования поступлений доходов в бюджет в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством РФ;

осуществление иных бюджетных полномочий.

Как администратор доходов местного бюджета КСО МО осуществляет следующие бюджетные полномочия:

осуществляет начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;

осуществляет взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;

принимает решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата;

принимает решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ и представляет уведомление в орган Федерального казначейства;

предоставляет информацию, необходимую для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах;

принимает решение о признании безнадежной к взысканию задолженности по платежам в бюджет;

осуществляет иные бюджетные полномочия.

Очень редко КСО МО наделяется статусом главного администратора источников финансирования дефицита местного бюджета, что закрепляется в решении о местном бюджете, а точнее в специальном приложении к нему. Полномочия КСО МО в соответствии с указанным статусом касаются в основном таких источников, как изменение остатков средств на счетах по

учету средств бюджета: увеличение или уменьшение прочих остатков денежных средств бюджетов муниципальных образований¹.

Бюджетные полномочия главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета предусматриваются главным образом в ст. 160.2 БК РФ. При этом в силу тех же причин, что и применительно к его статусу как главного администратора доходов бюджета, КСО МО не может реализовать всех полномочий главного администратора источников финансирования дефицита местного бюджета, установленных п. 1 ст. 160.2 БК РФ. Речь идет о таких полномочиях, как формирование перечня подведомственных ему администраторов источников финансирования дефицита местного бюджета, распределение бюджетных ассигнований по подведомственным администраторам. В связи с отсутствием у него последних он выполняет и бюджетные полномочия администратора источников финансирования дефицита бюджета, предусмотренные п. 2 ст. 160.2 БК РФ, так же за некоторым исключением. В частности, КСО МО формирует бюджетную отчетность сразу как главный администратор, а не администратор источников финансирования дефицита местного бюджета, и в связи с совпадением у него двух статусов представляет ее непосредственно финансовому органу муниципального образования.

Таким образом, КСО МО как главный администратор источников финансирования дефицита местного бюджета выполняет следующие бюджетные полномочия:

осуществляет планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;

¹ См.: Приложение № 3 к решению Совета депутатов городского округа Серпухов от 12 декабря 2018 г. № 348/44 «О бюджете городского округа Серпухов Московской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»; Приложение № 4 к решению Совета депутатов Наро-Фоминского городского округа от 14 декабря 2017 г. № 3/10 «О бюджете Наро-Фоминского городского округа на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

обеспечивает адресность и целевой характер использования выделенных в его распоряжение ассигнований, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета;

формирует бюджетную отчетность главного администратора источников финансирования дефицита бюджета;

утверждает методику прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством РФ;

составляет обоснования бюджетных ассигнований.

КСО МО как администратор источников финансирования дефицита местного бюджета выполняет следующие бюджетные полномочия:

осуществляет контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета;

обеспечивает поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета;

осуществляет иные бюджетные полномочия.

Что касается статусов КСО МО как главного распорядителя и получателя бюджетных средств, то в положениях о данном органе указанные статусы не закрепляются. Как правило, в них говорится о финансировании данного органа за счет средств местного бюджета. При этом в некоторых положениях уточняется, что финансирование КСО МО (расходы на обеспечение его деятельности) отражается в решении о местном бюджете отдельной строкой¹. В некоторых муниципальных нормативных правовых актах определяется организационно-правовая форма КСО МО – муниципальное казенное учреждение, которое в соответствии со ст. 161 БК РФ осуществляет бюджетные полномочия получателя бюджетных средств. В некоторых положениях о КСО МО дается указание на его финансовое

¹ См.: Ст. 34 Положения «О Контрольно-счетной палате городского округа Новокуйбышевск Самарской области»; п. 1.7 Положения о Контрольно-счетной палате города Кузнецка (утв. решением Собрании представителей города Кузнецка от 24 ноября 2005 г. № 132-22/4).

обеспечение на основе бюджетной сметы, которая согласно ст. 6 БК РФ является документом, устанавливающим лимиты бюджетных обязательств только казенного учреждения.

Особенностью статуса КСО МО как главного распорядителя бюджетных средств так же, как и при других рассмотренных статусах, является отсутствие у данного органа подведомственных распорядителей и (или) получателей бюджетных средств. При этом, если статус КСО МО, например, как главного администратора доходов бюджета и перечень подконтрольных доходов непосредственно закрепляется в приложении к решению о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год, то его статус как главного распорядителя бюджетных средств, как правило, только подразумевается. В частности, поскольку КСО МО, нередко, включается с отдельным кодом главного распорядителя бюджетных средств в ведомственную структуру расходов местного бюджета¹, которая в соответствии со ст. 6 БК РФ отражает распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о бюджете, в том числе и по субъектному составу – только по главным распорядителям бюджетных средств, то можно сделать однозначный вывод о статусе рассматриваемого органа. О наличии статуса главного распорядителя бюджетных средств как условия его финансовой независимости обращается внимание и в юридической литературе².

Бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств предусматриваются в основном в ст. 158 БК РФ. При этом вследствие отсутствия у него подведомственных органов и учреждений –

¹ Например: контрольно-счетные органы г. Саратова, Сакского района Республики Крым, Наро-Фоминского городского округа, Дмитровского городского округа Московской области, городского округа Серебряные Пруды Московской области, городского округа Павловский Посад Московской области, городского округа Королёв Московской области, городского округа Серпухов, городов Протвино и Лобня Московской области.

² См.: Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» / под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «КонсультантПлюс», 2011. Автор комментария к ст. 20 Д.Л. Комягин.

распорядителей и получателей бюджетных средств, КСО МО не может реализовать всех полномочий главного распорядителя средств местного бюджета, установленных п. 1 ст. 158 БК РФ. Имеются в виду, например, такие полномочия, как формирование перечня подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств, распределение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств по указанным субъектам.

Таким образом, КСО МО как главный распорядитель средств местного бюджета выполняет следующие бюджетные полномочия:

- обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;

- ведет реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;

- осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;

- составляет, утверждает и ведет бюджетную роспись;

- вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств;

- формирует бюджетную отчетность главного распорядителя бюджетных средств;

- осуществляет иные бюджетные полномочия.

Особое значение для финансового обеспечения деятельности КСО МО за счет местного бюджета имеет его полномочие как главного распорядителя бюджетных средств по составлению и утверждению специального документа – бюджетной росписи, посредством которой осуществляется ежегодное планирование необходимых ассигнований, то есть предельных объемов бюджетных средств. Утвержденная КСО МО бюджетная роспись направляется в финансовый орган муниципального образования, который

составляет сводную бюджетную роспись, выступающую основой исполнения местного бюджета.

Бюджетные полномочия КСО МО как получателя бюджетных средств, необходимые ему для непосредственного получения и использования средств местного бюджета для финансового обеспечения его деятельности, предусмотрены в ст. 162 БК РФ. В частности, к ним относятся:

- составление и исполнение бюджетной сметы;
- принятие и (или) исполнение в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетных обязательств;
- ведение или обеспечение ведения бюджетного учета;
- осуществление иных полномочий.

В связи с одновременным совмещением двух вышеуказанных статусов КСО МО выполняет некоторые полномочия получателя бюджетных средств, которые совпадают с полномочиями главного распорядителя бюджетных средств: обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований; формирует бюджетную отчетность, которую он непосредственно представляет финансовому органу муниципального образования.

Довольно часто на практике КСО МО использует свои права на передачу части своих бюджетных полномочий. В частности, как главный распорядитель бюджетных средств он вправе передать свои бюджетные полномочия получателя бюджетных средств финансовому органу муниципального образования (п. 3.1 ст. 158 БК РФ). А как казенное учреждение (получатель бюджетных средств) он имеет право на передачу на основании договора (соглашения) иной организации (централизованной бухгалтерии) полномочия по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности (п. 10.1 ст. 161 БК РФ). Так, например, Контрольно-счетной палатой Котовского муниципального района Волгоградской области заключено с местной администрацией данного района соглашение на

бухгалтерское обслуживание, включающее, в том числе, ведение бюджетного учета и формирование бюджетной отчетности.

Важнейшим полномочием КСО МО как получателя бюджетных средств является составление и исполнение бюджетной сметы, на основании которой осуществляется финансовое обеспечение (финансирование) его деятельности из местного бюджета. Бюджетная смета содержит статьи расходов на обеспечение деятельности КСО МО как органа местного самоуправления (казенного учреждения), которые также предусматриваются в решении о местном бюджете, как правило, отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов РФ.

Анализ решений о местных бюджетах показывает, что основные расходы КСО МО выражаются в виде расходов на выплату персоналу (оплату труда должностных лиц) и закупку товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд (материально-техническое содержание). К иным расходам КСО МО относятся, например, расходы на уплату налогов, сборов и иных платежей. Кроме того, к расходам контрольно-счетного органа муниципального района (городского округа) могут быть отнесены расходы на осуществление переданных полномочий контрольно-счетного органа поселений по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля¹. Фактическим источником последнего вида расходов являются межбюджетные трансферты, передаваемые из бюджета поселения в бюджет района (округа). Однако юридически расходы КСО района (округа) осуществляются за счет средств соответствующего бюджета, но объем финансового обеспечения и соответственно бюджетной сметы данного органа увеличивается на величину расходов, необходимых для выполнения делегированных полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля в поселениях. Так, например, финансовое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты Наро-Фоминского

¹ См.: Решение Совета муниципального образования муниципального района «Троицко-Печорский» от 15 декабря 2015 г. № 05/32 «О бюджете муниципального района «Троицко-Печорский» на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов».

муниципального района осуществляется за счет средств бюджета данного района, в том числе сформированных за счет межбюджетных трансфертов из бюджетов поселений на осуществление переданных указанной палате полномочий контрольно-счетных органов поселений¹.

Порядок составления смет и осуществления расходов КСО МО регулируется нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления, закрепляющими организацию бюджетного процесса муниципальных образований в соответствии с требованиями, установленными Приказом Минфина России от 14 февраля 2018 г. № 26н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений». Учитывая, что КСО МО как орган местного самоуправления (казенное учреждение) является главным распорядителем бюджетных средств, его бюджетная смета утверждается руководителем данного органа. Например, порядок составления, утверждения и ведения бюджетной сметы Контрольно-счетной палаты Котовского муниципального района Волгоградской области утвержден приказом председателя данной палаты № 21 от 23 октября 2018 г. Утвержденные показатели бюджетной сметы КСО МО должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций казенного учреждения. Показатели бюджетной сметы КСО МО могут быть детализированы в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств по кодам элементов (подгрупп и элементов) видов расходов, а также дополнительно по кодам статей (подстатей) соответствующих групп (статей) классификации операций сектора государственного управления в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств. Финансирование КСО МО производится в соответствии с

¹ См.: П. 10.1 Положения о Контрольно-счетной палате Наро-Фоминского муниципального района.

решением о местном бюджете путем перечисления денежных средств на его лицевые счета.

Особое внимание также хотелось бы обратить на реализацию такого полномочия КСО МО как главного распорядителя и получателя бюджетных средств, как обеспечение целевого характера использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований. Согласно п. 5 ст. 266.1 БК РФ проверка расходов КСО МО за отчетный финансовый год осуществляется в соответствии с Законом № 6-ФЗ. В частности, контроль за использованием КСО МО бюджетных средств, муниципального имущества осуществляется на основании решений представительных органов (ч. 2 ст. 20 Закона № 6-ФЗ). Аналогичная норма устанавливается практически во всех положениях о КСО МО¹. Однако конкретных правовых механизмов контроля за целевым использованием КСО МО бюджетных средств в них не закрепляется. Как правило, проверка деятельности КСО МО со стороны представительного органа ограничивается отчетом КСО МО о своей деятельности, в том числе финансовой. В то же время встречаются случаи, когда на основании акта представительного органа власти инициировалась проверка финансовой деятельности КСО МО специально созданной временной комиссией². В частности, по итогам указанной проверки были выявлены нарушения законодательства, регулирующего трудовые, бюджетные и финансово-контрольные отношения. При этом представительным органом было принято решение о том, чтобы рекомендовать себе рассмотреть вопрос о

¹ См., например: Положение о Контрольно-счетной палате города Протвино; Решение Совета депутатов городского округа Мытищи Московской области от 18 февраля 2016 г. № 2/6 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Мытищи Московской области»; Положение о Контрольно-счетной палате городского округа Серебряные Пруды Московской области.

² Решение городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа от 26 августа 2015 г. № 819-р «О результатах работы Временной комиссии по проведению проверки Контрольно-счетной палаты Петропавловск-Камчатского городского округа на предмет использования Контрольно-счетной палатой Петропавловск-Камчатского городского округа бюджетных средств и муниципального имущества, созданной Решением городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа от 31.03.2015 № 724-р» // СПС «Кодекс» (дата обращения: 10.01.2022).

необходимости предусматривать в бюджете данного муниципального образования средства на проведение один раз в три года независимого аудита в отношении КСО МО, а также направить в органы прокуратуры копии документов, в которых временной комиссией были выявлены факты нарушения действующего законодательства¹. Учитывая особый (независимый) правовой статус КСО МО, который не позволяет исполнительным органам власти осуществлять непосредственный финансовый контроль за целевым использованием бюджетных средств (за исключением средств, за счет которых осуществляется финансирование муниципальных закупок)², представляется целесообразным закрепить в Законе № 6-ФЗ обязанность представительного органа организовывать проведение независимого аудита в отношении КСО МО один раз в три года за счет средств местного бюджета.

Несмотря на независимость КСО МО от органов исполнительной власти, последние имеют возможность в ходе исполнения бюджета на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана (прогноза кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году) осуществлять контрольные действия за использованием КСО МО бюджетных средств³. Это возможно, например, в силу того, что лицевые счета КСО МО для учета операций по исполнению местного бюджета открываются и ведутся в финансовом управлении (отделе) местной администрации. Кроме того, в ходе исполнения местного бюджета по расходам (финансирования КСО МО на основе бюджетной сметы) контроль за целевым использованием бюджетных средств возможен в рамках

¹ Там же.

² См.: Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный) / Е.Ю. Киреева, И.О. Антропова, Е.А. Кравцова, И.В. Петрова, А.В. Пушкин, Е.В. Рябова (ст. 20) // СПС «КонсультантПлюс», 2016 (дата обращения: 10.01.2022).

³ Там же.

предварительного бюджетного контроля в рамках санкционирования оплаты денежных обязательств¹.

В налоговых правоотношениях КСО МО, действующий на правах юридического лица, выступает в качестве налогоплательщика и налогового агента. Права и обязанности КСО МО как налогоплательщика в основном предусмотрены соответственно в ст. 21 и 23 НК РФ. Основная обязанность КСО МО как налогоплательщика заключается в своевременном исполнении в полном объеме обязанности по уплате налогов. В настоящее время КСО МО может быть плательщиком следующих налогов: на имущество организаций, земельного и транспортного налогов. В частности, в судебной практике встречаются случаи взыскания с КСО МО задолженности по авансовым платежам по налогу на имущество организаций².

Иногда КСО МО нарушают свою обязанность по своевременному предоставлению налоговых деклараций, в частности по налогу на прибыль организаций³, налогу на добавленную стоимость⁴, в связи с чем их привлекают к налоговой ответственности по п. 1 ст. 119 НК РФ. На практике также случается нарушение КСО МО обязанности по предоставлению других

¹ Там же.

² Решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 24 июня 2013 г. по делу № А20-1783/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022);

³ Определение Арбитражного суда Самарской области от 16 января 2009 г. по делу № А55-18881/2008 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 28 декабря 2009 г. о прекращении производства по делу № А59-6559/2009 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

⁴ Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 20 сентября 2011 г. о прекращении производства по делу № А59-3482/2011 20 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Определение Арбитражного суда Свердловской области от 22 мая 2015 г. о прекращении производства по делу № А60-12132/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Определение Арбитражного суда Свердловской области от 18 мая 2015 г. о прекращении производства по делу № А60-11721/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 24 июня 2013 г. по делу № А20-1783/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

документов, необходимых для осуществления налогового контроля. В частности, речь идет о непредставлении в установленный срок сведений о среднесписочной численности работников КСО МО, в связи с чем последнего привлекают к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения, предусмотренного п. 1 ст. 126 НК РФ¹. При этом в большинстве случаев арбитражные суды прекращают производство по делу о взыскании с КСО МО налоговых санкций в связи с отказом налогового органа от своих требований по причине добровольной уплаты КСО МО штрафа, но уже после возбуждения судебного производства.

Нередки случаи, когда налоговый орган обращается в арбитражный суд с заявлением о взыскании с КСО МО задолженности по налогам (ранее, например, по единому социальному налогу) по истечении установленного для этого налоговым законодательством срока и ходатайством о восстановлении пропущенного срока на взыскание задолженности в судебном порядке. В случае неуплаты или неполной уплаты КСО МО налога в установленный срок налоговым органом может производиться принудительное взыскание налога в бесспорном порядке (ст. 46 НК РФ) не позднее двух месяцев после истечения срока, установленного в требовании об уплате налога. После истечения срока исполнения требования об уплате налога, а также если взыскиваемая сумма превышает пять миллионов рублей взыскание налоговой задолженности с КСО МО производится только в судебном порядке в течение шести месяцев. Пропущенный по уважительной

¹ Определение Арбитражного суда Мурманской области от 08 апреля 2013 г. о прекращении производства по делу № А42-867/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Определение Арбитражного суда Мурманской области от 12 мая 2015 г. о прекращении производства по делу № А42-1669/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 28 декабря 2009 г. по делу № А59-5999/2009 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Определение Арбитражного суда Новгородской области от 28 ноября 2012 г. о прекращении производства по делу № А44-6297/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

причине срок подачи заявления может быть восстановлен судом. При этом налоговым законодательством не предусматривается перечень уважительных причин, которые являются основанием для восстановления пропущенного налоговым органом срока на обращение в суд. В связи с этим в каждом конкретном случае исходя из оценки представленных налоговым органом доказательств, суд определяет, являются ли причины пропуска срока на обращение в суд, приведенные налоговым органом, уважительными, то есть объективно препятствующими налоговому органу реализовать предоставленные законодательством полномочия, направленные на поступление в бюджет соответствующих сумм налогов, пени, штрафов.

В соответствии с п. 60 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 30 июля 2013 года № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» не могут рассматриваться в качестве уважительных причин пропуска срока на обращение в суд необходимость согласования с вышестоящим органом (иным лицом) вопроса о подаче налоговым органом в суд соответствующего заявления, нахождение представителя налогового органа в командировке (отпуске), кадровые перестановки, смена руководителя налогового органа (его нахождение в длительной командировке, отпуске), а также иные внутренние организационные причины, повлекшие несвоевременную подачу заявления. На практике налоговый орган иногда обращается в суд за восстановлением пропущенного срока через несколько лет после истечения сроков исполнения КСО МО требований об уплате налога, пени и штрафа в целях реализации статьи 59 НК РФ (для признания налоговой задолженности безнадежной и ее списания). В этом случае судебная практика исходит из установленного ст. 113 НК РФ срока давности взыскания налоговых платежей и начисленных пеней, который ограничивается тремя годами¹.

¹ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 марта 2008 г. № 13084/07 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022).

Кроме того, налоговым органом при подаче заявления в суд и при рассмотрении дела в суде, как правило, не представляется доказательств, подтверждающих наличие препятствий для своевременной подачи заявления и уважительность причин пропуска срока на взыскание с КСО МО налоговой задолженности. При этом, например, ошибочное не включение задолженности в состав налоговых обязательств КСО МО само по себе уважительной причиной пропуска срока являться не может¹. В связи с этим суды отказывают в удовлетворении ходатайства о восстановлении срока и самих требований налогового органа².

КСО МО очень редко обращаются в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения налогового органа о привлечении к налоговой ответственности. При этом в одном случае до рассмотрения дела по существу КСО МО отказался от своих требований к налоговому органу связи с тем, что решением вышестоящего налогового органа было отменено оспариваемое решение нижестоящего органа³.

КСО МО может также вступать субъектом финансовых (налоговых) правоотношений как плательщик государственной пошлины. За последнее десятилетие сложилась противоречивая арбитражная практика, связанная с

¹ См.: Решение Арбитражного суда Курганской области от 06 марта 2017 г. по делу № А34-1008/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

² См.: Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 15 мая 2013 г. по делу № А12-7879/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 12 мая 2015 г. по делу № А12-9558/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 30 мая 2014 г. по делу № А47-2997/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Курганской области от 06 марта 2017 г. по делу № А34-1008/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Камчатского края от 02 ноября 2016 г. по делу № А24-3537/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

³ См.: Определение Арбитражного суда Ростовской области от 06 марта 2019 г. о прекращении производства по делу № А53-37999/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

возложением на КСО МО обязанности по уплате данного платежа. С 1 января 2009 г. вступили в силу дополнения в ст. 333.37 НК РФ¹, в соответствии с которыми государственные органы, органы местного самоуправления, выступающие по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации, арбитражными судами, в качестве истцов или ответчиков освобождены от уплаты государственной пошлины. В то же время далеко не все арбитражные суды применяли эту льготу к КСО МО как ответчику². При этом некоторые из них учитывали его имущественное положение (бюджетное финансирование) как муниципального учреждения и применяли п. 2 ст. 333.22 НК РФ, в соответствии с которым уменьшали размер подлежащей уплате государственной пошлины до 100 руб.³

Большинство судов, обращая внимание на статус КСО МО как органа внешнего муниципального финансового контроля и органа местного самоуправления, освобождало его от уплаты государственной пошлины, даже если он выступал ответчиком, руководствуясь положениями п. 1.1. ст. 333.37 НК РФ⁴. В последние годы данная позиция активно поддерживается

¹ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ (с изм. и доп. от 29 декабря 2014 г., № 458-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6236; 2015. № 1 (ч. 1), ст. 11.

² См.: Решение Арбитражного суда Камчатского края от 24 февраля 2011 г. по делу № А24-140/2011 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Чеченской Республики от 05 августа 2013 г. по делу № А77-777/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

³ См.: Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 06 февраля 2013 г. по делу № А59-5595/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Курганской области от 11 января 2016 г. по делу № А34-7053/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 28 декабря 2009 г. по делу № А59-5999/2009 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 22 октября 2014 г. по делу № А20-4216/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

⁴ См.: Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 13 декабря 2012 г. по делу № А59-4665/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Иркутской области от 16 марта 2011 г. делу № А19-2882/2011 [Электронный ресурс]. Доступ из

Верховным судом РФ не только применительно к различным органам государственной власти и местного самоуправления, но и выполняющим их функции государственным и муниципальным учреждениям (колониям, погрануправлениям и т.д.), независимо от наличия у них общественного или публичного интереса¹.

Как налоговый агент КСО МО обладает теми же правами, что и налогоплательщик, а его основные обязанности закреплены в ст. 24 НК РФ. Главная обязанность КСО МО как налогового агента заключается в правильном и своевременном исчислении, удержании из денежных средств, выплачиваемых работникам, и перечислении налога на доходы физических лиц в отношении его работников в бюджетную систему РФ на соответствующие счета Федерального казначейства. Судебная практика по ненадлежащему исполнению или неисполнению КСО МО своих обязанностей как налогового агента отсутствует.

КСО МО на правах юридического лица выступает также субъектом финансовых правоотношений в области обязательного социального страхования. В частности, он является плательщиком страховых взносов, уплачиваемых в государственные социальные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования). К ним относятся страховые

Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Пензенской области от 09 февраля 2017 г. по делу № А49-15696/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Пензенской области от 2 августа 2016 г. по делу № А49-7212/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Пермского края от 23 марта 2018 г. по делу № А50-40897/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Решение Арбитражного суда Иркутской области от 5 октября 2010 г. по делу № А19-17222/10-30 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

¹ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17.12.2018 по делу № 309-ЭС18-17151, А76-18461/2017 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022); Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 13.12.2018 по делу № 303-ЭС18-14701, А51-1246/2017 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022).

взносы на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование.

С 1 января 2017 года вышеуказанные страховые взносы взимаются в соответствии с главой 34 НК РФ, а в период с 1 января 2010 г. по 31 декабря 2016 г. они взимались на основании федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (далее – Закон № 212-ФЗ). В период с 1 января 2002 г. по 31 декабря 2009 г. действовал единый социальный налог, взимание которого регулировалось главой 24 НК РФ и плательщиком которого также выступали КСО МО¹. Кроме того, КСО МО является плательщиком страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, обязанность по взысканию которых возлагается на ФСС РФ.

КСО МО как плательщики страховых взносов обладают теми же правами, что и налогоплательщики (ст. 21 НК РФ). В частности, они имеют право на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов, пени, штрафов. Следует отметить, что в истории правового регулирования страховых взносов применительно к страховым взносам на обязательное пенсионное страхование такое право у их плательщиков закреплялось не всегда. В частности, оно появилось с 2010 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (п. 3 ч.1 ст. 28). До 2010 г., когда контроль за правильностью исчисления и за уплатой страховых взносов на

¹ Подробнее о периодизации правового регулирования страховых взносов в РФ см.: Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. С. 542-548.

обязательное пенсионное страхование осуществлялся налоговыми органами в порядке, определяемом законодательством РФ, регулирующим их деятельность¹, данные органы часто не предоставляли самостоятельно плательщикам указанных взносов возможность получить возврат излишне уплаченных взносов. Однако в арбитражной практике имелись случаи, когда суд обязывал налоговый орган произвести зачет страховых взносов, уплаченных КСО МО на выплату страховой части трудовой пенсии, из которых часть средств ошибочно было зачислено на выплату накопительной части трудовой пенсии по другому коду бюджетной классификации².

Обязанности плательщиков страховых взносов предусмотрены в настоящее время п. 3.4 ст. 23 НК РФ. К основным из них относятся следующие обязанности: уплачивать страховые взносы; вести учет объектов обложения страховыми взносами, сумм исчисленных страховых взносов по каждому физическому лицу, в пользу которого осуществлялись выплаты и иные вознаграждения; представлять в налоговый орган расчеты по страховым взносам, документы, необходимые для исчисления и уплаты данных платежей, сведения о застрахованных лицах в системе индивидуального (персонифицированного) учета; в течение шести лет обеспечивать сохранность документов, необходимых для исчисления и уплаты страховых взносов. НК РФ предусматриваются и иные обязанности плательщиков страховых взносов, главным образом в главе 34 НК.

Учитывая, что КСО МО может действовать только на правах казенного учреждения, которому открывается в соответствии с бюджетным законодательством лицевой счет в органах Федерального казначейства, взыскание с него недоимок, пеней и штрафов по обязательным платежам в

¹ См.: Ст. 25 федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (утратила силу).

² См.: Решение Арбитражного суда Республики Дагестан от 31 марта 2008 г. по делу № А15-150/2008 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

бюджет до 2017 г. было возможно только в судебном порядке¹. С 2017 г. взыскание большинства страховых взносов в соответствии с п. 4 ст. 45 НК РФ стало возможно в бесспорном порядке. Судебный порядок сохранился в частности, в отношении случаев, когда взыскиваемая с организации, имеющей лицевой счет, сумма превышает пять миллионов рублей, а также нарушен шестидесятидневный срок для взыскания недоимки, пеней штрафов. Кроме того, некоторые суды полагают правомерным обращение органа ПФР в суд за взысканием с КСО МО недоимки по страховым взносам в связи с тем, что КСО МО не имеет расчетных счетов в кредитных учреждениях, финансируется из муниципального бюджета, и действием ст. 239 БК РФ, содержащей нормы об иммунитете бюджетов².

Анализ судебной практики по делам с участием КСО МО показывает, что из более 500 указанных органов каждый 9 или 10 орган выступает ответчиком по делам, связанным с уплатой страховых взносов.

Наиболее часто КСО МО нарушает свою обязанность по своевременной и полной уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование или обязательное страхование по временной нетрудоспособности, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний³. Как правило, речь идет о несвоевременной

¹ См.: П. 1 ч. 4 ст. 18 федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ (с изм. и доп. от 19 декабря 2016 г.) «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».

² Решение Арбитражного суда Пензенской области от 09 февраля 2017 г. по делу № А49-15696/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

³ В отношении последнего вида платежей см., например, Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 14 ноября 2013 г. о прекращении производства по делу № А59-4028/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Определение Арбитражного суда Республик Хакассия от 2 октября 2018 г. об отмене судебного приказа по делу № А74-14891/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

уплате ежемесячных авансовых платежей по страховым взносам, на которые уполномоченным органом начисляются пени¹.

Также достаточно часто арбитражные суды прекращают производство по делу о взыскании с КСО МО страховых взносов, пеней и штрафов по ним в связи с отказом органа управления внебюджетным фондом от иска. Такой отказ, как правило, обусловлен добровольной уплатой требования об уплате страховых взносов, штрафов или пеней по ним, но уже после обращения органа управления внебюджетным фондом в арбитражный суд².

Размер исковых требований, как правило, незначительный и колеблется от 1 копейки³ до 100 тыс. руб. Хотя сумма иска может быть и более внушительной – более 130 тыс. рублей⁴.

Довольно часто ответчиками по делам о взыскании недоимки по страховым взносам и пени за несвоевременную и неполную уплату страховых взносов по обязательному пенсионному и (или) социальному страхованию являются Контрольно-счетная палата Карачаевского городского округа (7 дел в период с 2012 по 2016 гг.), МКУ «Контрольно-счетная палата Мамадышского муниципального района Республики Татарстан» (8 дел в период с 2011 по 2014 гг.), Контрольно-счетная палата муниципального образования Славянский район (10 дел в период с 2013 по 2016 гг.),

¹ См.: Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 15 декабря 2014 г. по делу № А12-37997/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

² См.: Определение Арбитражного суда Курганской области от 16 августа 2017 г. о прекращении производства по делу № А34-6437/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Определение Арбитражного суда Иркутской области от 2 июля 2012 г. о прекращении производства по делу № А19-10937/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Определение Арбитражного суда Камчатского края от 18 июля 2016 г. о прекращении производства по делу № А51-13787/2016 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

³ См.: Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 12 ноября 2010 г. по делу № А12-20875/2010 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

⁴ См.: Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 14 ноября 2013 г. о прекращении производства по делу № А59-4028/2013 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

Контрольно-счетная палата Сердобского района (10 дел в период с 2014 по 2017 гг.), Контрольно-Счетная Палата Города Ливны Орловской области (10 дел в период с 2014 по 2016 гг.), Контрольно-счетная палата муниципального образования «Черняховский городской округ» (14 дел в период с 2011 по 2014 гг.), Контрольно-Счетная Палата Биробиджанского Муниципального района ЕАО (14 дел в период с 2014 по 2018 гг.), Контрольно-счетная палата муниципального района «Шилкинский район» (27 дел в период с 2013 по 2018 гг.).

После 2017 г. Пенсионный фонд РФ обращается в суд, например, о привлечении КСО МО к ответственности (взыскании штрафа) за непредставление им как страхователем в установленный срок либо представление им неполных и (или) недостоверных сведений, предусмотренных законодательством об индивидуальном (персонифицированном) учете¹, о работающих у него лицах либо за несоблюдение им порядка представления сведений в форме электронных документов². На практике встречаются случаи, когда суд признает недействительным вынесенное органом управления Пенсионного фонда РФ решение о привлечении КСО МО как страхователя к ответственности за совершение правонарушения в сфере законодательства РФ об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования³. Основанием для такого судебного решения является, например, недоказанность состава правонарушения. В частности,

¹ См.: П. 2-2.2 ст. 11 федерального закона от 01 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

² См.: Определение Арбитражного суда Пермского края от 21 февраля 2018 г. об отмене судебного приказа по делу № А50-4570/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022); Судебный приказ Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 08 октября 2018 по делу № А56-118462/2018 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

³ См.: Решение Арбитражного суда Пермского края от 23 марта 2018 г. по делу № А50-40897/2017 [Электронный ресурс]. Доступ из Картотеки арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

по мнению арбитражного суда, констатация в решении органа Пенсионного фонда РФ нарушения без описания надлежащей объективной стороны правонарушения, установления виновных действий либо бездействия заявителя, без установления причинно-следственной связи между такими действиями (бездействиями) и совершенным правонарушением, а также без установления наличия у заявителя реальной возможности для соблюдения указанных норм, при наличии возражений заявителя относительно обстоятельств вменяемого правонарушения, не является достаточным основанием для привлечения заявителя к публичной ответственности¹.

Таким образом, в данном параграфе выявлены особенности финансово-правового статуса и финансовой правосубъектности КСО МО, созданного на правах юридического лица, в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях. Например, главной особенностью правовых статусов КСО МО как главного администратора бюджетных средств является отсутствие у него подведомственных администраторов и получателей бюджетных средств, что непосредственно отражается на объеме его полномочий. В налоговых правоотношениях КСО МО, действующий на правах юридического лица, выступает в качестве налогоплательщика и налогового агента. Судебная практика по ненадлежащему исполнению или неисполнению обязанностей КСО МО как налогоплательщика не многочисленна, а как налогового агента – практически отсутствует.

КСО МО на правах юридического лица выступает также субъектом финансовых правоотношений в области обязательного социального страхования. В частности, он является плательщиком страховых взносов, уплачиваемых в государственные социальные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования). Анализ судебной практики по делам с участием КСО МО показывает, что из более 500 указанных

¹ См.: Там же.

органов каждый 9 или 10 орган выступает ответчиком по делам, связанным с уплатой страховых взносов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное диссертационное исследование, направленное на формирование концептуальных основ правового регулирования участия КСО МО в финансовых отношениях, позволило сделать ряд теоретических выводов и разработать практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

С целью выявления особенностей КСО МО как субъекта финансового права была дана характеристика его общего правового статуса как органа местного самоуправления, выражающегося в совокупности признаков. Наибольшее влияние на специфику финансово-правового положения данного органа местного самоуправления оказывают такие его признаки, как наличие собственной компетенции (в основном в области осуществления ВМФК – составной части финансовой деятельности муниципального образования) и организационной обособленности и самостоятельности. В частности, содержание последнего признака проявляется в наделении КСО МО правами юридического лица (муниципального казенного учреждения) либо в функционировании его в качестве структурного подразделения представительного органа муниципального образования.

Сделан вывод том, что полноценной реализации на сегодняшний день правового статуса КСО МО как специального органа местного самоуправления – органа ВМФК препятствует незавершенность формирования данных органов во многих муниципальных образованиях. В связи с этим предложено внесение изменений в Закон № 6-ФЗ, выражающихся в том, чтобы передача полномочий по осуществлению ВМФК на основе соглашения при отсутствии в муниципальном образовании КСО МО представляла собой не право, а обязанность соответствующего представительного органа.

В ходе характеристики КСО МО в системе субъектов финансового права особое внимание было обращено на исследование содержания и видов его финансовой правосубъектности, позволяющей ему быть коллективным

субъектом финансового права. В результате указанного исследования было сформулировано понятие финансовой правосубъектности КСО МО и проведена ее классификация. Обосновано, что сущностью финансовой правосубъектности КСО МО является его способность иметь компетенцию, главным образом, в области ВМФК, представляющая собой его специальную (исключительную) и одновременно активную финансовую правоспособность. Последняя позволяет включать КСО МО в подгруппу коллективных субъектов финансового права, осуществляющих властные полномочия.

Выделены типы финансовой правосубъектности КСО МО: базовая и универсальная. Выявлена целесообразность правосубъектности КСО МО универсального типа, поскольку она способствует обеспечению более полной реализации принципа независимости его деятельности как органа ВМФК, а также более эффективного осуществления муниципальной финансовой деятельности при наделении его статусом главного администратора бюджетных средств.

На содержание финансовой правосубъектности КСО МО так же, как и на ее типологию, существенным образом влияет наделение его правами юридического лица, которое влечет наличие у него общей финансовой и одновременно пассивной правоспособности, например, как налогоплательщика или налогового агента. При этом пассивную правоспособность в налоговых правоотношениях будет обуславливать его налоговая обязанность независимо от имеющегося у него как у налогоплательщика комплекса прав.

Выявлено, что особенности имеет не только сама финансовая правосубъектность КСО МО, но и порядок ее нормативного закрепления. В частности, она устанавливается публично-правовыми образованиями всех территориальных уровней, преимущественно федерального и муниципального, в лице их представительных органов власти, а ее объем и

содержание зависят от закрепления в положении о данном органе и (или) уставе муниципального образования его прав как юридического лица.

Сформулировано определение финансово-правового статуса КСО МО, в котором отражены особенности реализации его финансовой правосубъектности как органа ВМФК и как участника иных финансовых правоотношений при наделении правами юридического лица. Указанное определение вытекает из выявленного различия финансово-правового положения КСО МО, наделенных правами юридического лица, и КСО МО, функционирующих в качестве структурных подразделений представительного органа муниципального образования. Основное содержание финансово-правового статуса любого КСО МО составляют его компетенция по реализации функций в области финансовой деятельности муниципального образования как специального органа местного самоуправления – органа ВМФК, а также гарантии реализации указанной компетенции. Наделение КСО МО правами юридического лица – муниципального казенного учреждения влияет на его характеристику как субъекта финансового права и его финансово-правовой статус, а именно: 1) финансовую правосубъектность в целом, а точнее на приобретение им общей финансовой правосубъектности, например, как участника правоотношений по распределению и получению средств местного бюджета, уплаты налогов, обусловленных наличием закрепленного за ним муниципального имущества; 2) виды источников финансирования: использование только средств местного бюджета; 3) объем связанных с источниками финансирования прав и обязанностей (данный объем у КСО МО как казенного учреждения меньше по сравнению с бюджетными и автономными учреждениями; он не наделяется учредителем правом осуществлять приносящую доходы деятельность).

Доказано, что структура финансово-правового статуса любого КСО МО включает в себя цели, задачи, функции, полномочия (права и обязанности), реализуемые на практике через конкретные правоотношения,

формы, методы и гарантии деятельности. При этом структура финансово-правового статуса КСО МО, действующего на правах юридического лица, обогащается иным основным содержанием (правами и обязанностями подвластного субъекта в иных бюджетных, налоговых и других финансовых правоотношениях), дополнительными гарантиями деятельности (например, как налогоплательщика) и финансово-правовой ответственностью.

В ходе общей характеристики финансовых правоотношений с участием КСО МО выявлены их общие с другими правоотношениями и специфические черты, проведена их классификация по различным основаниям. В частности, финансовые правоотношения с участием КСО МО могут быть:

1) в зависимости от его общего правового статуса – *основными*, обязательными для всех КСО МО (финансово-контрольные правоотношения) и неосновными (*вспомогательными*), обусловленными статусом КСО МО как юридического лица (бюджетные, налоговые, по обязательному социальному страхованию);

2) исходя из характера финансово-правовых норм – преимущественно *процессуальными* (реализуются в рамках внешнего муниципального финансового контроля на основе процессуальных норм финансового права) и *материальными* (в их форме будут реализовываться конкретные обязанности и права КСО МО как юридического лица на основе материальных финансово-правовых норм);

3) в зависимости от особенностей их объекта – *имущественными* и *неимущественными*;

4) в зависимости от функций права – *охранительными* (финансово-контрольные) и *регулятивными* (в основном бюджетные, налоговые, по обязательному социальному страхованию);

5) по структуре их юридического содержания – *сложными* (у их участников, как правило, несколько взаимосвязанных прав и обязанностей);

6) по юридическому характеру взаимодействия участников – *вертикальными*;

7) по форме проявления – *односторонними* и преимущественно *двусторонними*.

В рамках исследования вопросов реализации полномочий КСО МО в финансово-контрольных правоотношениях были выявлены особенности структуры последних и проведена классификация указанных полномочий. В ходе анализа судебной практики по спорам, возникающим в процессе финансово-контрольных правоотношений, были выявлены следующие основные проблемы реализации финансовой правосубъектности КСО МО в данных правоотношениях, выявленным:

- неоднозначность судебной практики в отношении статуса представления, издаваемого КСО МО, как меры реагирования на выявленные нарушения бюджетного законодательства: является или не является оно ненормативным правовым актом и соответственно подлежит или не подлежит обжалованию в порядке гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ;

- использование в судебной практике зачастую формального подхода к определению компетенции КСО МО в области ВМФК. В частности, при реализации им права на направление обязательного к выполнению предписания, содержащего требования по устранению недостатков не только в финансовой, но и иных сферах, нарушения в которых приводят непосредственно к нецелевому или неэффективному использованию муниципальных финансов.

В качестве способов устранения выявленных проблем предложены:

- внесение правовой определенности в вопрос о возможности обжалования представлений КСО МО, включая официальное разъяснение Верховным судом РФ своей позиции по данному вопросу. Это позволит дать более однозначную характеристику такому важному полномочию КСО МО по реагированию на выявленные нарушения финансового законодательства, как внесение представлений подконтрольным субъектам. Как представляется, исходя из смысла ч. 1, 3 ст. 16 Закона № 6-ФЗ, указанное

представление обуславливает не право, а обязанность подконтрольных субъектов принять меры к устранению указанных КСО МО в нем нарушений и проинформировать о них данный орган. Соответственно, представление КСО МО носит не рекомендательный, а императивный характер и является ненормативным правовым актом, подлежащим обжалованию в соответствии с арбитражным законодательством;

- при вынесении представлений и предписаний должностному лицу КСО МО необходимо указывать, к нарушению каких именно норм бюджетного права привели выявленные в ходе контрольного мероприятия нарушения отраслевого законодательства, и на основании чего установлена эта причинно-следственная связь.

Выявлены особенности финансово-правового статуса и финансовой правосубъектности КСО МО, созданного на правах юридического лица, в бюджетных, налоговых и иных финансовых правоотношениях. Помимо участия в финансово-контрольных правоотношениях, реализуемых на разных стадиях бюджетного процесса, КСО МО может являться субъектом иных бюджетных правоотношений в отношении средств местного бюджета, находясь в различных статусах: главного администратора бюджетных средств (главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета) и получателя бюджетных средств.

Главной особенностью правовых статусов КСО МО как главного администратора бюджетных средств является отсутствие у него подведомственных администраторов и получателей бюджетных средств, что непосредственно отражается на объеме его полномочий. В частности, он не может реализовать всех полномочий главного администратора бюджетных средств, предусмотренных бюджетным законодательством, но при этом выполняет отдельные бюджетные полномочия администратора и получателя бюджетных средств. При этом, если статус КСО МО, например, как главного администратора доходов бюджета и перечень подконтрольных доходов

непосредственно закрепляется в приложении к решению о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год, то его статус как главного распорядителя бюджетных средств, как правило, только подразумевается. В частности, поскольку КСО МО, нередко, включается с отдельным кодом главного распорядителя бюджетных средств в ведомственную структуру расходов местного бюджета, которая в соответствии со ст. 6 БК РФ отражает распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о бюджете, в том числе и по субъектному составу – только по главным распорядителям бюджетных средств, то можно сделать однозначный вывод о статусе рассматриваемого органа. Учитывая особый (независимый) правовой статус КСО МО, который не позволяет исполнительным органам власти осуществлять непосредственный финансовый контроль за целевым использованием бюджетных средств (за исключением средств, за счет которых осуществляется финансирование муниципальных закупок), представляется целесообразным закрепить в Законе № 6-ФЗ обязанность представительного органа организовывать проведение независимого аудита в отношении КСО МО один раз в три года за счет средств местного бюджета.

В налоговых правоотношениях КСО МО, действующий на правах юридического лица, выступает в качестве налогоплательщика и налогового агента. В настоящее время КСО МО может быть плательщиком следующих налогов: на имущество организаций, земельного и транспортного, а также государственной пошлины. Судебная практика по ненадлежащему исполнению или неисполнению обязанностей КСО МО как налогоплательщика не многочисленна. Главная обязанность КСО МО как налогового агента заключается в правильном и своевременном исчислении, удержании из денежных средств, выплачиваемых работникам, и перечислении налога на доходы физических лиц в отношении его работников в бюджетную систему РФ на соответствующие счета Федерального казначейства. Судебная практика по ненадлежащему исполнению или

неисполнению КСО МО своих обязанностей как налогового агента отсутствует.

КСО МО на правах юридического лица выступает также субъектом финансовых правоотношений в области обязательного социального страхования. В частности, он является плательщиком страховых взносов, уплачиваемых в государственные социальные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования). Анализ судебной практики по делам с участием КСО МО показывает, что из более 500 указанных органов каждый 10 орган выступает ответчиком по делам, связанным с уплатой страховых взносов.

Предпринятое исследование реализации финансово-правового статуса КСО МО может обеспечить научную основу для дальнейших теоретических изысканий и разработки практических рекомендаций по совершенствованию ее нормативной регламентации. В рамках исследования выявлены проблемы, которые могут возникать в процессе деятельности КСО МО и требуют дальнейшего изучения. В частности, объектом самостоятельного научного исследования могут стать вопросы, связанные с финансово-правовым статусом органов внешнего публичного финансового контроля, взаимодействием органов внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Международные правовые акты

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Электронный ресурс]: принята в г. Лиме 17 октября 1977 г. – 26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Мексиканская декларация независимости [Электронный ресурс]: принята в г. Мехико в ноябре 2007 г. XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Нормативные и иные правовые акты

3. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.; 2020. – 4 июля.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г., № 430-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2021. – № 52, ст. 8989.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 499-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 1996. – № 25, ст. 2954; Рос. газета. – 2022. – 11 янв.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 29 ноября 2021 г., № 384-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2021. – № 49, ст. 8148.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп. от 29 ноября 2021 г., № 380-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3824; 2021. – № 49, ст. 8144.

8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. и доп. от 29 ноября 2021 г., № 383-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 2000. – № 32, ст. 3340; 2021. – № 49, ст. 8147.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 481-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1; Рос. газета. – 2022. – 11 янв.

10. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 473-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 2002. – № 30, ст. 3012; 2022. – № 1, ст. 42.

11. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп. от 1 июля 2021 г., № 265-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» [Текст] // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8, ст. 366; Рос. газета. – 2021. – 5 июля.

12. Федеральный закон от 01 апреля 1996 г. № 27-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 474-ФЗ) «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» [Текст] // СЗ РФ. – 1996. – № 14, ст. 1401; Рос. газета. – 2022. – 11 янв.

13. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (с изм. и доп. от 4 июня 2014 г., № 146-ФЗ) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [Текст] // СЗ РФ. – 1996. – № 49, ст. 5497; 2014. – № 23, ст. 2931.

14. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 474-ФЗ) «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3803; Рос. газета. – 2022. – 11 янв.

15. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ (с изм. и доп. от 26 мая 2021 г., № 151-ФЗ) «Об основах обязательного социального

страхования» [Текст] // СЗ РФ. – 1999. – № 29, ст. 3686; 2021. – № 22 (ч. 1), ст. 3686.

16. Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 492-ФЗ) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [Текст] // СЗ РФ. – 2001. – № 33, ст. 3431; Рос. газета. – 2022. – 11 янв.

17. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г., № 429-ФЗ) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2001. – № 51, ст. 4832; 2021. – № 52, ст. 8988.

18. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (с изм. и доп. от 30 декабря 2021 г., № 492-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2003. – № 40, ст. 3822; Рос. газета. – 2022. – 11 янв.

19. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (с изм. и доп. от 2 июля 2021 г., № 352-ФЗ) «О защите конкуренции» [Текст] // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1), ст. 3434; 2021. – № 27, ст. 5180.

20. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г., № 414-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – № 52, ст. 6236; 2021. – № 52, ст. 8973.

21. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (с изм. и доп. от 11 июня 2021 г., № 170-ФЗ) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1), ст. 6249; 2021. – № 24, ст. 4188.

22. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (с изм. и доп. от 6 декабря 2021 г., № 405-ФЗ) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2010. – № 49, ст. 6422; 2021. – № 50, ст. 8412.

23. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (с изм. и доп. от 1 июля 2021 г., № 255-ФЗ) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 7, ст. 903; 2021. – № 27, ст. 5083.

24. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ (с изм. и доп. от 21 декабря 2021 г., № 414-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 49, ст. 7039; 2021. – № 52, ст. 8973.

25. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. 41-ФЗ (с изм. и доп. от 30 апреля 2021 г., № 116-ФЗ) «О Счетной палате Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 14, ст. 1649; 2021. – № 18, ст. 3060.

26. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп. от 2 июля 2021 г., № 351-ФЗ) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 14, ст. 1652; 2021. – № 27, ст. 5179.

27. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ (с изм. и доп. от 18 июля 2017 г., № 178-ФЗ) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 31, ст. 4191; 2017. – № 30, ст. 4458.

28. Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 406-ФЗ (с изм. и доп. от 18 июля 2017 г., № 178-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – № 1, ст. 26; 2017. – № 30, ст. 4458.

29. Федеральный закон от 27 ноября 2017 г. № 332-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Текст] // СЗ РФ. – 2017. – № 49, ст. 7304.

30. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 566-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Текст] // СЗ РФ. – 2018. – № 53, ст. 8492.

31. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. и доп. от 6 декабря 2021 г., № 408-ФЗ) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 31, ст. 5007; 2021. – № 50, ст. 8415.

32. Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2021. – № 27, ст. 5083.

33. Закон Самарской области от 30 сентября 2011 г. № 86-ГД (с изм. и доп. от 11 ноября 2021 г., № 92-ГД) «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» [Текст] // Волжская коммуна. – 2011. – 4 окт.; 2021. – 17 нояб.

34. Закон Волгоградской области от 16 марта 2012 года № 26-ОД (с изм. и доп. от 19 ноября 2021 г., № 119-ОД) «О некоторых вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Волгоградской области» [Текст] // Волгоградская правда. – 2012. – 21 мар.; 2020. – 25 дек.

35. Закон Пермского края от 31 мая 2012 г. № 40-ПК (с изм. и доп. от 11 ноября 2021 г., № 12-ПК) «Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счётных органов муниципальных образований Пермского края» [Текст] // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. – 2012. – 4

июня. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5900202111120001> (дата обращения: 12.01.2022).

36. Решение Алексеевского районного совета Алексеевского муниципального района Республики Татарстан от 15 ноября 2021 г. № 63 «Об утверждении Положения «О Контрольно-счетной палате» Алексеевского муниципального района Республики Татарстан» в новой редакции» [Электронный ресурс]. – URL: <https://alekseevskiy.tatarstan.ru/resheniya-soveta-alekseevskogo-munitsipalnogo.htm> (дата обращения: 12.01.2022).

37. Решение Благовещенской городской Думы Амурской области от 20 декабря 2007 г. № 37/172 (с изм. и доп. от 25 апреля 2019 г., № 55/32) «Положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании городе Благовещенске» [Текст] // Благовещенск. –2007. – 21 дек. – № 51; 2019. – 26 апр.

38. Решение городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа от 26 августа 2015 г. № 819-р «О результатах работы Временной комиссии по проведению проверки Контрольно-счетной палаты Петропавловск-Камчатского городского округа на предмет использования Контрольно-счетной палатой Петропавловск-Камчатского городского округа бюджетных средств и муниципального имущества, созданной Решением городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа от 31.03.2015 № 724-р» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс» (дата обращения: 12.01.2022).

39. Решение Дубовской районной Думы Волгоградской обл. от 29 сентября 2021 г. № 40/340 «Об утверждении Положения о контрольно-ревизионной комиссии Дубовского муниципального района Волгоградской области» [Электронный ресурс]. – URL: <http://дубовка34.рф/about/krk/> (дата обращения: 12.01.2022).

40. Решение Земского Собрания Карагайского муниципального района от 30 сентября 2011 г. № 8/6 (с изм. и доп. от 29 мая 2019 г., № 10/36) «О Положении о Контрольно-счётной палате Карагайского муниципального

района» [Электронный ресурс]. – URL: <http://karagai-ksp.ru/p7aa1.html> (дата обращения: 12.01.2022).

41. Решение Малгобекского районного Совета Республики Ингушетия от 19 апреля 2013 г. № 3/23-2 (с изм. и доп. от 05 сентября 2014 г., № 7/41-2) «Об утверждении Положения о контрольно-счетном органе Малгобекского районного Совета» [Текст] // Народное слово. – 2013. – 17 мая.

42. Решение Муниципального собрания Городского округа ЗАТО Светлый Саратовской области от 23 мая 2013 г. № 24 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной комиссии Муниципального собрания Городского округа ЗАТО Светлый» [Электронный ресурс]. – URL: http://zatosvetly.ru/municipal_assembly/on_the_municipal_assembly/standing_committee/kontrolno-schetnaya-komissiya/ (дата обращения: 12.01.2022).

43. Решение Нехаевской районной Думы Нехаевского муниципального района Волгоградской области от 29 сентября 2011 г. № 27/4 «Об утверждении Положения о Контрольной комиссии Нехаевского муниципального района Волгоградской области» [Электронный ресурс]. – URL: <http://nehaevadm.ru/city/kontrolnaya-komissiya1/polozhenie-o-kontrolnoy-komissii-nekhaevskogo-munitsipalnogo-rayona.php> (дата обращения: 12.01.2022).

44. Решение Ольховской районной Думы Волгоградской области от 30 марта 2012 г. № 39/241 (с изм. и доп. от 26 июня 2019 г., № 74/388) «О контрольно-счетном органе Ольховского муниципального района» [Текст] // Ольховские вести. – 2012. – 17 мая.

45. Решение Сакского районного совета от 25 декабря 2018 г. «О бюджете муниципального образования Сакский район Республики Крым на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс]. – URL: <http://sakirs.ru/sakskij-rajonnyj-sovet/documenty-rs/resheniya-rajonnogo-soveta/3599-resheniya-78-sessii-sakskogo-rajonnogo-soveta-i-sozyva-ot-25-12-2018-g> (дата обращения: 12.01.2022).

46. Решение Саратовской городской Думы от 14 декабря 2017 г. № 27-200 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [Электронный ресурс]. – URL: www.saratovduma.ru (дата обращения: 12.01.2022).

47. Решение Саратовской городской Думы от 26 апреля 2012 № 13-154 (с изм. и доп. (с изм. и доп. от 26 ноября 2021 г., № 6-48) «О контрольно-счетной палате муниципального образования «Город Саратов» [Электронный ресурс]. – URL: www.saratovduma.ru (дата обращения: 12.01.2022); Саратовская панорама. – 2021. – 26 нояб.

48. Решение Собрании депутатов Балашовского муниципального района от 31 марта 2011 г. № 03/07 (с изм. и доп. от 1 июня 2018 г., № 39/09) «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной комиссии Балашовского муниципального района» [Электронный ресурс]. – URL: <http://baladmin.ru/meeting/docs/> (дата обращения: 12.01.2022).

49. Решение Собрании депутатов Чебаркульского муниципального района Челябинской области от 5 июля 2018 г. № 303 «Об утверждении Положения о Контрольно-ревизионном управлении Чебаркульского муниципального района в новой редакции» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 12.01.2022).

50. Решение Собрании Представителей муниципального района Сергиевский Самарской области от 27 февраля 2015 г. № 10 «Об утверждении Положения «О Контрольно-ревизионном управлении муниципального района Сергиевский» [Электронный ресурс]. – URL: <http://sergiev.samgd.ru/acts/acts/145263/> (дата обращения: 12.01.2022).

51. Решение Собрании представителей Хворостянского района Самарской области от 30 июня 2010 г. № 397 «О создании контрольно-ревизионного отдела Собрании представителей Хворостянского района» [Электронный ресурс]. – URL: https://hvor.samgd.ru/institution/kontrolno_revizionnyj_otdel/155051/ (дата обращения: 12.01.2022).

52. Решение Совета депутатов г. Лобня Московской области от 23 июля 2012 г. № 179/9 (с изм. и доп. от 25 августа 2020 г., № 130/61) «О Положении о контрольно-счетной палате города Лобня» [Текст] // Лобня. – 2012. – 27 июля; 2020. – 4 сент. (спецвып. № 36-1).

53. Решение Совета депутатов г. Протвино Московской области от 28 сентября 2015 г. № 94/19 (с изм. и доп. от 11 октября 2021 г.? № 170/39) «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате города Протвино» [Текст] // Протвино сегодня. – 2015. – 6 нояб.; 2021. – 16 окт.

54. Решение Совета депутатов г. Серпухова Московской области от 06 декабря 2016 г. № 146/16 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Серпухов Московской области» [Текст] // Информационный вестник (приложение к газете «Серпуховские вести»). – 2016. – 16 дек.

55. Решение Совета депутатов городского округа Егорьевск МО от 24 марта 2016 г. № 472/45 «Об утверждении Порядка проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета городского округа Егорьевск Московской области» [Текст] // Знамя труда. – 2016. – 13 апр.

56. Решение Совета депутатов городского округа Егорьевск Московской области от 17 февраля 2016 г. № 451/44 «О контрольно-счетной палате городского округа Егорьевск Московской области» [Текст] // Вестник Егорьевского муниципального района. – 2016. – 24 фев.

57. Решение Совета депутатов городского округа Истра Московской области от 12 апреля 2017 г. № 19/3 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетном органе городского округа Истра Московской области» (с изм. и доп. от 08 июня 2017 г.) [Текст] // Истринские вести. – 2017. – 21 апр.; 2017. – 16 июня.

58. Решение Совета депутатов городского округа Королев Московской области от 12 ноября 2014 г. № 39/6 (с изм. и доп. от 27 ноября 2019 г., № 36/9) «О создании Контрольно-счетной палаты городского округа Королев Московской области» [Электронный ресурс]. – Документ

опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.01.2022).

59. Решение Совета депутатов городского округа Мытищи Московской области от 18 февраля 2016 г. № 2/6 «Положение о Контрольно-счетной палате городского округа Мытищи Московской области» [Текст] // Родники. Спецвыпуск. – 2016. – 24 фев.

60. Решение Совета депутатов городского округа Серебряные Пруды Московской области от 25 декабря 2017 г. 56/8 «О бюджете городского округа Серебряные Пруды Московской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [Текст] // Межмуниципальный вестник. – 2017. – 29 дек.

61. Решение Совета депутатов городского округа Химки Московской области от 30 мая 2012 г. № 7/6 (с изм. и доп. от 14 декабря 2016 г., № 05/8) «О Положении о контрольно-счетной палате городского округа Химки Московской области» [Текст] // Химкинские новости. – 2012. – 7 июня; 2016. – 16 дек.

62. Решение Совета депутатов городского поселения Скоропусковский Сергиево-Посадского муниципального района Московской области от 28 января 2014 г. № 5/1 «О принятии Положения о Контрольно-счетной комиссии муниципального образования городское поселение Скоропусковский» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс» (дата обращения: 12.01.2022).

63. Решение Совета депутатов Наро-Фоминского городского округа Московской области от 11 августа 2020 г. № 12/50 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате Наро-Фоминского городского округа» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс» (дата обращения: 12.01.2022).

64. Решение Совета депутатов Наро-Фоминского городского округа от 14 декабря 2017 г. № 3/10 «О бюджете Наро-Фоминского городского округа на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [Электронный

ресурс]. – URL: http://nfreg.ru/wp-content/uploads/2017/12/3_10-Prilozheniya.pdf (дата обращения: 12.01.2022).

65. Решение Совета муниципального района «Заполярный район» Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2013 г. № 482-р «Об утверждении порядка осуществления внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования «Муниципальный район «Заполярный район» [Текст] // Официальный бюллетень Заполярного района. – 2014. – 31 янв.

66. Решение Фроловской районной Думы от 28 октября 2016 г. № 33/242 (с изм. и доп. от 28 июня 2021 г., № 104/773) «Об утверждении Положения о контрольно-счётной палате Фроловского муниципального района Волгоградской области в новой редакции» [Электронный ресурс]. – URL:// <https://kspfrolovraion.ru/wp-content/uploads/2021/08/Reshenie-o-vneseniya-v-Polozhenie-o-KSP.pdf> (дата обращения: 12.01.2022).

67. Постановление Правительства РФ от 6 августа 2020 г. № 1193 (с изм. и доп. от 29 декабря 2021 г., № 2571) «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 33, ст. 5393; www.pravo.gov.ru. 31.12.2021.

68. Постановление Правительства РФ от 07 февраля 2019 г. № 91 «Об утверждении Правил принятия финансовыми органами решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об изменении решений о применении бюджетных мер принуждения, решений об отмене решений о применении бюджетных мер принуждения или решений об отказе в применении бюджетных мер принуждения» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 7, ст. 625.

69. Приказ Минфина России от 11 августа 2014 г. № 74н «Об утверждении Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Счетной палаты Российской Федерации и Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (за исключением передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств), о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых приказов (отдельных положений приказов) Министерства финансов Российской Федерации» [Текст] // Рос. газета. – 2014. – 19 нояб.

70. Приказ Минфина России от 23 декабря 2014 г. № 163н (с изм. и доп. от 29 декабря 2021 г., № 2571) «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 13.02.2015; 20.08.2021.

71. ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (утв. приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст, с изм. и доп. от 07 октября 2021 г., № 1084-ст) [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.01.2022).

72. ОК 028-2012. Общероссийский классификатор организационно-правовых форм (утв. приказом Росстандарта от 16 октября 2012 г. № 505-ст, с изм. и доп. от 10 сентября 2021 г., № 944-ст) [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.01.2022).

73. Стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Общие правила проведения экспертно-аналитического мероприятия» (СФК-4) (утв. распоряжением контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Саратов» от 13 ноября 2017 г. № 98-01-01) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.kspsaratov.ru/wp->

content/uploads/2013/01/СФК-4-Общие-правила-проведения-экспертно-аналитического-мероприятия.pdf (дата обращения: 13.01.2022).

74. СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07 сентября 2017 г. № 9ПК) [Электронный ресурс]. – URL: http://audit.gov.ru/about/document/standards.php?clear_cache=Y (дата обращения: 13.01.2022).

75. Стандарт финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия» СФК-3 (утв. распоряжением контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Саратов» от 29 мая 2018 г. № 30-03-01) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.ksp.saratov.ru/wp-content/uploads/2018/05/СФК-3-новая-редакция-от-29.05.2018-о-проведении-контрольного-мероприятия.pdf> (дата обращения: 13.01.2022).

76. Стандарт финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. приказом Контрольно-счетной палаты Одинцовского муниципального района Московской области) [Электронный ресурс]. – URL: <http://ksp.odin.ru/images/docs/dei/Standart-VMFK-Obshhie-pravila-.pdf> (дата обращения: 13.01.2022).

77. Стандарт финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. распоряжением Контрольно-счетной палаты Раменского муниципального района 12 января 2015 г. № 2/1) [Электронный ресурс]. – URL: <http://ramksp.ru/dokumenty/standarty/> (дата обращения: 13.01.2022).

78. Стандарт финансового контроля «Общие правила проведения аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг» СФК-5 (утв. распоряжением контрольно-счетной палаты муниципального образования «Город Саратов» от 28 ноября 2017 г. № 101-01-01) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.ksp.saratov.ru/?page_id=214 (дата обращения: 13.01.2022).

79. Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (утв. протоколом заседания Коллегии Счетной палаты РФ от 17 октября 2014 г. № 47 К (993)) [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.01.2022).

80. Положение о Совете контрольно-счетных органов Российской Федерации при Счетной палате Российской Федерации (утв. решением Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации от 21 марта 2014 г.) (с изм. и доп. от 19 декабря 2019 г.) [Электронный ресурс]. – URL: https://portalkso.ru/SKSO/Obshhaja_informacija (дата обращения: 13.01.2022).

81. Положение о Совете контрольно-счетных органов Самарской области (утв. председателем Совета контрольно-счетных органов Самарской области 27 декабря 2021 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://sp.samregion.ru/cooperation/recommendation/1300/> (дата обращения: 12.01.2022).

82. Положение о Совете контрольно-счетных органов Саратовской области (утв. общим собранием Совета КСО СО 5 июля 2013 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sp-so.ru/activities/28> (дата обращения: 12.01.2022).

83. Устав Союза муниципальных контрольно-счетных органов (утв. общим собранием учредителей 16 апреля 2007 г. (протокол № 1)) (с изм. и доп. от 29 мая 2014 г.) [Электронный ресурс]. – URL: https://portalkso.ru/Sojuz_MKSO/Obshhaja_informacija/Normativno_pravovaja_baza/item/1024/ (дата обращения: 13.01.2022).

84. Реестр членов Союза муниципальных контрольно-счетных органов на 11 ноября 2021 г. [Электронный ресурс]. – URL:

https://portalkso.ru/Sojuz_MKSO/Obshhaja_informacija/CHleni_Sojuza_MKSO
(дата обращения: 13.01.2022).

Нормативные правовые акты, утратившие силу

85. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ (с изм. и доп. от 19 декабря 2016 г., № 250-ФЗ) «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» [Текст] // СЗ РФ. – 2009. – № 30, ст. 3738; – 2016. – № 52, ст. 7487.

Материалы правоприменительной практики

86. Письмо Минфина России от 11 марта 2014 г. № 02-10-10/10495 финансовым органам субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с применением бюджетных мер принуждения за совершение нецелевого использования бюджетных средств [Электронный ресурс] // https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=21212 (дата обращения: 10.01.2022).

87. Письмо Минфина России от 22 января 2016 г. № 02-08-11/2307 «Об исполнении контрольно-счетным органом муниципального образования функций главного администратора доходов бюджета по коду бюджетной классификации 000 2 02 04014 05 0000 151» [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022).

88. Определение Верховного Суда РФ № 301-КГ18-12419 от 30 августа 2018 г. по делу № А29-9512/2016 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

89. Определение Верховного Суда РФ от 22 октября 2018 г. № 301-КГ18-16375 по делу № А31-11643/2017 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/01613980-b9f2-4bfd-b73f-a9d62f4593fa> (дата обращения: 10.01.2022).

90. Определение Верховного Суда РФ от 21 мая 2018 г. № 307-КГ18-5400 по делу № А05-145/2017 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

91. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 марта 2008 г. № 13084/07 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022).

92. Определение Высшего арбитражного суда РФ от 11 марта 2014 г. № ВАС-18403/13 по делу № А43-26473/2012 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

93. Решение Арбитражного суда Амурской области от 17 февраля 2014 г. по делу № А04-226/2014 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

94. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 12 мая 2015 г. по делу № А12-9558/2015 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

95. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 12 ноября 2010 г. по делу № А12-20875/2010 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

96. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 15 декабря 2014 г. по делу № А12-37997/2014 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

97. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 15 мая 2013 г. по делу № А12-7879/2013 [Электронный ресурс]. – Доступ из

Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

98. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 5 октября 2010 г. по делу № А19-17222/10-30 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

99. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 16 марта 2011 г. делу № А19-2882/2011 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

100. Решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 22 октября 2014 г. по делу № А20-4216/2014 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

101. Решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 24 июня 2013 г. по делу № А20-1783/2013 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022);

102. Решение Арбитражного суда Кабардино-Балкарской Республики от 24 июня 2013 г. по делу № А20-1783/2013 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

103. Решение Арбитражного суда Камчатского края от 24 февраля 2011 г. по делу № А24-140/2011 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

104. Решение Арбитражного суда Камчатского края от 02 ноября 2016 г. по делу № А24-3537/2016 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

105. Решение Арбитражного суда Курганской области от 11 января 2016 г. по делу № А34-7053/2015 [Электронный ресурс]. – Доступ из

Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

106. Решение Арбитражного суда Курганской области от 06 марта 2017 г. по делу № А34-1008/2017 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

107. Решение Арбитражного суда Курганской области от 06 марта 2017 г. по делу № А34-1008/2017 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

108. Решение Арбитражного суда Московской области от 21 марта 2014 г. по делу № А41-2688/14 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

109. Решение Арбитражного суда Московской области от 21 марта 2014 г. по делу № А41-2688/14 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

110. Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 30 мая 2014 г. по делу № А47-2997/2014 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

111. Решение Арбитражного суда Пензенской области от 09 февраля 2017 г. по делу № А49-15696/2016 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

112. Решение Арбитражного суда Пензенской области от 09 февраля 2017 г. по делу № А49-15696/2016 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

113. Решение Арбитражного суда Пензенской области от 2 августа 2016 г. по делу № А49-7212/2016 [Электронный ресурс]. – Доступ из

Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

114. Решение Арбитражного суда Пермского края от 23 марта 2018 г. по делу № А50-40897/2017 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

115. Решение Арбитражного суда Пермского края от 23 марта 2018 г. по делу № А50-40897/2017 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

116. Решение Арбитражного суда Республики Дагестан от 31 марта 2008 г. по делу № А15-150/2008 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

117. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 2 октября 2018 г. по делу № А29-13740/20162017 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

118. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 06 февраля 2013 г. по делу № А59-5595/2012 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

119. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 13 декабря 2012 г. по делу № А59-4665/2012 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

120. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 28 декабря 2009 г. по делу № А59-5999/2009 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

121. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 28 декабря 2009 г. по делу № А59-5999/2009 [Электронный ресурс]. – Доступ из

Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

122. Решение Арбитражного суда Чеченской Республики от 05 августа 2013 г. по делу № А77-777/2013 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

123. Судебный приказ Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 08 октября 2018 г. по делу № А56-118462/2018 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

124. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17 декабря 2018 г. по делу № 309-ЭС18-17151, А76-18461/2017 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022).

125. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 13 декабря 2018 г. по делу № 303-ЭС18-14701, А51-1246/2017 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022).

126. Определение Арбитражного суда Иркутской области от 2 июля 2012 г. о прекращении производства по делу № А19-10937/2012 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

127. Определение Арбитражного суда Камчатского края от 18 июля 2016 г. о прекращении производства по делу № А51-13787/2016 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

128. Определение Арбитражного суда Курганской области от 16 августа 2017 г. о прекращении производства по делу № А34-6437/2017

[Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

129. Определение Арбитражного суда Мурманской области от 08 апреля 2013 г. о прекращении производства по делу № А42-867/2013 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

130. Определение Арбитражного суда Мурманской области от 12 мая 2015 г. о прекращении производства по делу № А42-1669/2015 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

131. Определение Арбитражного суда Новгородской области от 28 ноября 2012 г. о прекращении производства по делу № А44-6297/2012 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

132. Определение Арбитражного суда Пермского края от 21 февраля 2018 г. об отмене судебного приказа по делу № А50-4570/2018 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

133. Определение Арбитражного суда Республик Хакассия от 2 октября 2018 г. об отмене судебного приказа по делу № А74-14891/2018 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

134. Определение Арбитражного суда Республики Коми от 08 октября 2014 г. по делу № А29-6649/2014 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

135. Определение Арбитражного суда Ростовской области от 06 марта 2019 г. о прекращении производства по делу № А53-37999/2018 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

136. Определение Арбитражного суда Самарской области от 16 января 2009 г. по делу № А55-18881/2008 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

137. Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 14 ноября 2013 г. о прекращении производства по делу № А59-4028/2013 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

138. Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 14 ноября 2013 г. о прекращении производства по делу № А59-4028/2013 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

139. Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 20 сентября 2011 г. о прекращении производства по делу № А59-3482/2011 20 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

140. Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 28 декабря 2009 г. о прекращении производства по делу № А59-6559/2009 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

141. Определение Арбитражного суда Свердловской области от 18 мая 2015 г. о прекращении производства по делу № А60-11721/2015 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

142. Определение Арбитражного суда Свердловской области от 22 мая 2015 г. о прекращении производства по делу № А60-12132/2015 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

143. Определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2017 г. № 304-КГ17-677 по делу № А75-1701/2016 [Электронный ресурс]. – Документ

опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.01.2022).

144. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 2 июля 2018 г. № Ф01-2423/18 по делу № А31-11692/2017 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

145. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30 декабря 2016 г. № Ф04-4796/2016 по делу № А46-14976/2015 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

146. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 05 июня 2015 г. № Ф06-24417/2015 по делу № А55-18603/2014 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

147. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 18 мая 2018 г. по делу № А29-3510/2017 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

148. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 10 декабря 2013 г. по делу № А41-26488/13 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

149. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 октября 2014 г. по делу № А42-814/2014 [Электронный ресурс]. – Доступ из Картотеки арбитражных дел. – URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

Комментарии законодательства

150. Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

(постатейный) [Электронный ресурс] / Е.Ю. Киреева, И.О. Антропцева, Е.А. Кравцова, И.В. Петрова, А.В. Пушкин, Е.В. Рябова. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2016 (дата обращения: 10.01.2022).

151. *Кондрат, Е.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный) [Электронный ресурс]. – URL: https://fictionbook.ru/author/e_n_kondrat/kommentariyi_k_federalnomu_zakonu_ot_7_f/read_online.html?page=3 (дата обращения: 10.01.2022).

152. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Электронный ресурс] / под ред. А.А. Ялбулганова. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2011.

Монографии, учебники, учебные пособия

153. *Алексеев, С.С.* Общая теория права [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.

154. *Алексеев, С.С.* Общая теория права: учебник [Текст] / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп.– М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.

155. *Алексеев, С.С.* Проблемы теории права: курс лекций [Текст] / С.С. Алексеев.– Свердловск: СвЮрИнститут, 1972. – Т. 1. – 396 с.

156. *Арбатская, Ю.В.* Контрольный орган муниципального образования: монография [Текст] / Арбатская Ю.В., Васильева Н.В. – Иркутск: Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2010. – 52 с.

157. *Афанасьев, В.Г.* Системность и общество [Текст] / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1980. – 432 с.

158. *Байтин, М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст] / М.И. Байтин. – Изд. 2-е, доп. – М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. – 544 с.
159. *Бахрах, Д.Н.* Административное право: учебник [Текст] / Д.Н. Бахрах. – М.: Бек, 1993. – 301 с.
160. *Братусь, С.Н.* Субъекты гражданского права [Текст] / С.Н. Братусь. – М.: Юрид. лит., 1950. – 367 с.
161. *Гревцов, Ю.И.* Правовые отношения и осуществление права [Текст] / Ю.И. Гревцов. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. – 128 с.
162. *Карасева, М.В.* Финансовое правоотношение [Текст] / М.В. Карасева. – М.: Норма, 2001. – 283 с.
163. *Кашо, В.С.* Муниципальное право России: конспект лекций [Электронный ресурс] / В.С. Кашо, О.В. Роньжина. Новосибирск: Сибирский федеральный университет, 2009. – URL: http://netprava.ru/ek/b38/9_4_1.htm.
164. *Кечекьян, С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе / отв. ред. М.С. Строгович [Текст] / С.В. Кечекьян. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 187 с.
165. *Комаров, С.А.* Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры [Текст] / С.А. Комаров. – 9-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2018. – 506 с.
166. *Конин, Н.М.* Административное право России: учебник для бакалавров [Текст] / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – Саратов: СГАП, 2012. – 474 с.
167. *Крохина, Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н.И. Химичевой [Текст] / Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2001. – 352 с.
168. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право России: учебник [Текст] / Ю.А. Крохина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 720 с.
169. *Лазарев, Б.М.* Компетенция органов управления [Текст] / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.

170. *Магазинер, Я.М.* Избранные труды по общей теории права / отв. ред. А.К. Кравцов [Текст] / Я.М. Магазинер. – СПб.: Изд-во Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 352 с.

171. *Манохин, В.М.* Российское административное право: учебное пособие [Текст] / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин. – Саратов: СГАП, 2000. – 416 с.

172. *Матузов, Н.И.* Теория государства и права: учебник [Текст] / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 541 с.

173. *Нерсесянц, В.С.* Общая теория права и государства: учебник для вузов [Текст] / В.С. Нерсесянц. – М.: Норма, 2012. – 560 с.

174. *Пастушенко, Е.Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории / под ред. Н.И. Химичевой [Текст] / Е.Н. Пастушенко. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2006. – 372 с.

175. *Писарева, Е.Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов: монография / под ред. Н.И. Химичевой [Текст] / Е.Г. Писарева. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 216 с.

176. *Писарева, Е.Г.* Социальные учреждения в системе субъектов финансового права / под ред. Н.И. Химичевой [Текст] / Е.Г. Писарева. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – 276 с.

177. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца [Текст]. – М.: Норма, 2001. – 832 с.

178. *Рыбакова, С.В.* Правовое регулирование участия кредитных организаций в финансовой деятельности государства (опыт современной России): монография [Текст] / С.В. Рыбакова. – Тамбов: Изд. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2009. – 250 с.

179. *Соколова, Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] /

Э.Д. Соколова. – 2-е изд, перераб. и доп. – М.: ИД «Юриспруденция», 2019. – 272 с.

180. *Сырых, В.М.* Теория государства и права: учебник [Текст] / В.М. Сырых. – М.: Юстицинформ, 2001. – 591 с.

181. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько [Текст]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.

182. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько [Текст]. – М.: Юрист, 1997. – 672 с.

183. Теория юридического процесса: монография / под общ. ред. В.М. Горшенева [Текст]. – Харьков: Изд-во при Харьк. ун-те изд. объединения «Вища школа», 1983. – 192 с.

184. *Тихомиров, Ю.А.* Публичное право: учебник [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.

185. *Тихомиров, Ю.А.* Теория компетенции [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.

186. *Толстой, Ю.К.* К теории правоотношения [Текст] / Ю.К. Толстой. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 88 с.

187. Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова [Текст]. – 6-е изд., перераб и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2017. – 800 с.

188. Финансовое право [Текст] / под ред. Е.А. Ровинского. – М.: Юрид. лит., 1971. – 392 с.

189. Финансовое право. Схемы: учебное пособие / под ред. М.В. Карасёвой (Сенцовой) [Текст]. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 112 с.

190. Финансовое право: учебник / под ред. С.В. Запольского [Текст]. – М.: Российская академия правосудия; Эксмо, 2006. – 640 с.

191. Финансовое право: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова [Текст]. – М.: Норма, 2007. – 512 с.

192. Финансовое право России: учебное пособие / отв. ред. М.В. Карасева [Текст]. – 3 изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2009. – 369 с.

193. *Халфина, Р.О.* Общее учение о правоотношении [Текст] / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 552 с.

194. *Хропанюк, В.Н.* Теория государства и права: учебник для ВУЗов [Текст] / В.Н. Хропанюк. – 3-е изд. доп. и испр. – М.: Интерстиль, Омега-Л, 2008. – 384 с.

Статьи из периодических изданий, сборников научных трудов

195. *Амарян, А.В.* Понятие и виды финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования [Текст] / А.В. Амарян // Вестник Российской правовой академии. – 2019. – № 1. – С. 98-104.

196. *Амарян, А.В.* Особенности нормативного закрепления финансовой правосубъектности контрольно-счетного органа муниципального образования [Текст] / А. В. Амарян // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 2 (127). – С. 227-233.

197. *Амарян, А.В.* Особенности реализации правосубъектности муниципального контрольно-счетного органа в бюджетных правоотношениях [Текст] / А. В. Амарян // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 4 (135). – С. 157-161.

198. *Бакаева, О.Ю.* Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) [Текст] / О.Ю. Бакаева // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М.–Х.: Право, 2011. С. 187-204.

199. *Газетов, А.Н.* Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе [Текст] / А.Н. Газетов // Журнал российского права. – 2017. – № 7. – С. 134-148.

200. *Гарипов, Р.Ф.* Деликтоспособность публично-правовых образований [Текст] / Р.Ф. Гарипов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2009. – № 9. – С. 159-163.

201. *Грачева, Е.Ю.* Обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля [Текст] / Е.Ю. Грачева // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. – М.–Х.: Право, 2011. – С. 205-228.

202. *Джагарян, А.А.* Муниципальный финансовый контроль: институт политико-экономической самоорганизации населения и рационализации хозяйственно-бюджетной деятельности местных сообществ [Текст] / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян // Вопросы экономики и права. – 2010. – № 3. – С. 13-20.

203. *Егоров И.И.* Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «достройка» системы [Текст] // Финконтроль. – 2020. – № 1. – С. 41–44.

204. Информация о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 2007 году [Текст] // Муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 22.

205. *Лагутин, И.Б.* К вопросу об организации внутреннего финансового аудита в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст] // Финансовое право. – 2020. – № 5. – С. 11-14.

206. *Миронова, С.М.* Организация внутреннего финансового аудита в органах местного самоуправления и роль муниципальных контрольно-счетных органов в повышении ее эффективности [Текст] / С.М. Миронова, А.И. Мордвинцев, С.Г. Скворцов // Финансовое право. – 2020. – № 11. – С. 7-13.

207. *Миронова, С.М.* Совершенствование системы внешнего муниципального финансового контроля в условиях реформирования

публичной власти [Текст] / *С.М. Миронова, А.И. Мордвинцев, И.А. Еременко* // *Правоприменение*. – 2021. – № 1. – С. 96-107.

208. *Мордвинцев, А.И.* К вопросу о передаче полномочий [Текст] / *А.И. Мордвинцев, Е.В. Надточий, Д.С. Поляков* // *Финконтроль*. – 2020. – № 2. – С. 7–11.

209. *Орлова, О.Е.* О новом подходе к государственному контролю [Текст] / *О.Е. Орлова* // *Руководитель автономного учреждения*. – 2018. – № 5. – С. 37-45.

210. *Перов, В.И.* Неурегулированные проблемы в организации и деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и предложения по их решению [Текст] / *В.И. Перов* // *Вестник РУДН. Серия Государственное и муниципальное управление*. – 2014. – № 4. – С. 56-64.

211. *Солодовниченко, Т.А.* О соотношении субъективных прав и юридических обязанностей в публичном праве [Текст] / *Т.А. Солодовниченко* // *Вестник Новосибирского государственного университета*. – Серия: Право. – 2015. – Т. 11. – № 1. – С. 144-149.

212. *Тихалева, Е.Ю.* Тенденции развития института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением [Текст] / *Е.Ю. Тихалева* // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2015. – № 6. – С. 40-44.

213. *Уксусов, В.В.* Правовое регулирование муниципального финансового контроля [Текст] / *В.В. Уксусов* // *Актуальные проблемы российского права*. – 2016. – № 3 (64). – С. 81-88.

214. *Шлейников, В.И.* Инновационный подход к решению проблем муниципального финансового контроля [Текст] / *В.И. Шлейников* // *Вестник АКСОР*. – 2008. – № 1. – С. 172-176.

215. *Шохин, С.О.* Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере [Текст] // *Финансовое право*. – 2018. – № 12. – С. 9-10.

216. *Шумилова, О.Ю.* Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования [Текст] / О.Ю. Шумилова // Вестник АКСОР. – 2013. – № 3 (27). – С. 131-135.

Диссертации, авторефераты диссертаций

217. *Андреева, А.Ю.* Правовое и организационное обеспечение бюджетного контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Ю. Андреева. – М., 2007. – 27 с.

218. *Аржанов, В.В.* Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Аржанов. – Саратов, 2018. – 29 с.

219. *Афони́на, Е.В.* Объекты бюджетных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.В. Афони́на. – Саратов, 2016. – 22 с.

220. *Белоусова, Е.В.* Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.В. Белоусова. – М., 2011. – 42 с.

221. *Бит-Шабо, И.В.* Бюджетные учреждения как субъекты финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / И.В. Бит-Шабо. – Саратов, 2004. – 22 с.

222. *Бубнова, О.Ю.* Финансово-правовые основы бюджетного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / О.Ю. Бубнова. – М., 2007. – 27 с.

223. *Герасимюк, Э.В.* Правовое регулирование бюджетного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Э.В. Герасимюк. – М., 2005. – 21 с.

224. *Голубев, А.В.* Правовой статус субъектов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Голубев. – М., 2009. – 28 с.

225. *Дементьев, Д.В.* Государственный финансовый контроль: оценка эффективности и направления развития: автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Д.В. Дементьев. – Новосибирск, 2004. – 25 с.

226. *Демидов, М.В.* Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / М.В. Демидов. – М., 2011. – 39 с.

227. *Древаль, Л.Н.* Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Л.Н. Древаль. – М., 2009. – 60 с.

228. *Емельянов, А.С.* Реализация охранительной функции финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / А.С. Емельянов. – М., 2005. – 42 с.

229. *Жадобина, Н.Н.* Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н.Н. Жадобина. – Тюмень, 2001. – 21 с.

230. *Кодинцев, С.А.* Административно-правовая организация бюджетно-финансового контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.А. Кодинцев. – Хабаровск, 2003. – 23 с.

231. *Колесников, А.В.* Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Колесников. – Саратов, 2003. – 23 с.

232. *Лагутин, И.Б.* Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации [Текст]: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / И.Б. Лагутин. – М., 2014. – 38 с.

233. *Левина, О.А.* Правовые основы контрольной деятельности на стадии исполнения федерального бюджета: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / О.А. Левина. – Саратов, 2012. – 26 с.

234. *Петрова, Г.В.* Налоговые отношения [Текст]: теория и практика правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Г.В. Петрова. – М., 2003. – 57 с.

235. *Петрусенко, А.Г.* Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Г. Петрусенко. – Ростов-на-Дону, 2005. – 28 с.

236. *Писарева, Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.Г. Писарева. – Саратов, 2011. – 58 с.

237. *Пылин, С.В.* Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.В. Пылин. – СПб., 2006. – 28 с.

238. *Рыбакова, С.В.* Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / С.В. Рыбакова. – Саратов, 2009. – 46 с.

239. *Рыбакова, С.В.* Теоретические основы регулирования деятельности кредитных организаций как субъектов современного финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / С.В. Рыбакова. – Саратов, 2009. – 603 с.

240. *Скоряков, О.В.* Конституционно-правовое регулирование участия представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в бюджетном контроле: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / О.В. Скоряков. – М., 2013. – 23 с.

241. *Смирникова, Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ю.Л. Смирникова. – М., 2002. – 25 с.

242. *Солодовниченко, Т.А.* Субъективные юридические права и обязанности в частном и публичном праве: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Т.А. Солодовниченко. – Омск, 2016. – 29 с.

243. *Табунщикова, Т.Ф.* Становление и развитие муниципального финансового контроля: дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Т.Ф. Табунщикова. – Тюмень, 2006. – 22 с.

244. *Уксусов, В.В.* Муниципальное образование как субъект финансового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Уксусов. – М., 2016. – 32 с.

245. *Химичева, Н.И.* Субъекты советского бюджетного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Н.И. Химичева. – М., 1980. – 38 с.

246. *Шугрина, Е.С.* Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.С. Шугрина. – М., 2008. – 57 с.

247. *Шумилов, И.М.* Конституционно-правовая основа и механизм реализации бюджетных полномочий муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / И.М. Шумилов. – М., 2009. – 24 с.

Энциклопедии, словари

248. *Ожегов, С.И.* Толковый словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов. – М.: Мир и Образование, Оникс, 2012. – 1375 с.

249. *Философская энциклопедия* [Текст] / гл. ред. Ф.В. Константинов. – М.: Советская энциклопедия, 1970. – Т.5. – 740 с.

Источники сети «Интернет»

250. URL: <http://sp.samregion.ru/cooperation/union/211/> (дата обращения: 10.01.2022).

251. URL: http://www.ksp34.ru/munitsipalnyie kontrolnyie organyi/deyatelnost_mko/ (дата обращения: 10.01.2022).

252. URL: <http://spuo.ru/sovnet/mkscontacts/> (дата обращения: 10.01.2022).

253. URL: <https://www.rusprofile.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

254. Аналитическая записка по мероприятию «Сбор, обобщение и анализ информации о создании контрольно-счетных органов муниципальных

образований и их объединений в субъектах Российской Федерации»: принята комиссией Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне (протокол от 13 октября 2017 г. № 2) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sp.orb.ru/pages/aksooo/baza.html> (дата обращения: 10.01.2022).

255. Титов Д. Для контрольно-надзорной деятельности создадут свой кодекс [Электронный ресурс] // Экономика и жизнь. – 2019. – № 10 (9776). – URL: <https://www.eg-online.ru/article/395662> (дата обращения: 10.01.2022).