

ДИКТАТУРА ЗАКОНА ПОКА ПРОИГРЫВАЕТ ЖИЗНИ ПО ПОНЯТИЯМ

Подготовленные Департаментом межбюджетных отношений Минфина РФ модельные документы отчетливо демонстрируют широко укоренившуюся в России тенденцию жить не по закону, а по «понятиям». В данном случае это не удивительно, поскольку главный «финансовый» закон страны – Бюджетный кодекс Российской Федерации сам эту тенденцию и порождает. Достаточно сказать, что в нем активно используется финансовый сленг, абсолютно не корреспондирующий с нормами нового федерального законодательства и, в частности, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 06.10.2003 г. (далее ФЗ №131).

Вот почему, прежде чем приступить к рассмотрению этих документов по существу, следует сделать несколько важных замечаний, касающихся соответствия их требованиям федерального законодательства с формально-правовой точки зрения.

1. В отношении контрольного органа муниципального образования разработчики модельных актов предлагают проекты двух муниципальных правовых актов:

а) проект решения представительного органа муниципального образования о создании контрольно-счетной палаты муниципального образования (далее – КСП);

б) проект положения о КСП.

Причем второй муниципальный правовой акт утверждается тем же решением, которым создается КСП.

Здесь необходимо отметить, что и сами предложенные документы и процедура создания контрольного органа не основаны на федеральном законе. И действительно, если посмотреть на нормы ФЗ №131 мы увидим следующее:

– порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность

органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов¹ определяются уставом муниципального образования (часть 3 статьи 34 «Органы местного самоуправления»);

– контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования (часть 2 статьи 38 «Контрольный орган муниципального образования»);

– структура и порядок формирования органов местного самоуправления, их наименования и полномочия, виды ответственности, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, порядок контроля за исполнением местного бюджета должны определяться уставом муниципального образования (пункты 4, 5, 8, 9 части 1 статьи 44 «Устав муниципального образования»).

Другими словами, ни одна из этих (и других) норм федерального закона в отношении контрольного органа не дает оснований для применения иного порядка его образования и деятельности, чем это указано в законе, а именно путем изложения данных норм в уставе муниципального образования. И здесь вряд ли можно сослаться на положения Бюджетного кодекса РФ, поскольку многие его и без того не совершенные нормы после внесенных в последнее время изменений стали попросту противоречить друг другу. Прежде всего, это касается системы органов муниципального финансового контроля, к которым, в соответствии с различными частями Бюджетного кодекса относятся то контрольные органы муниципальных образований

(ст.ст. 186, 270 БК РФ и др.), то контрольные органы представительного органа муниципального образования (ст.ст. 157, 272 БК РФ и др.).

Исходя из вышесказанного, разработчикам можно было бы рекомендовать переформатировать положение о КСП в модельные главы и/или статьи устава муниципального образования.

2. Вторым набором документов разработчики предлагают создание некоей ревизионной комиссии в качестве контрольного структурного подразделения представительного органа муниципального образования, причем из текста не ясно – взамен контрольного органа муниципального образования или же в дополнение к нему. Это либо следствие уже упомянутых выше противоречий Бюджетного кодекса, заставляющих авторов описать подобный орган, раз уж он упомянут в Бюджетном кодексе РФ, либо принципиальная позиция Минфина, полагающего обязательность наличия двух контрольных органов в муниципальном образовании – органа местного самоуправления и органа, входящего в структуру представительного органа муниципального образования.

Если дело в необходимости соблюдения формального соответствия нормам Бюджетного кодекса, то в этом случае мы должны будем признать, что первый комплект документов нормам Бюджетного кодекса не соответствует. Вопрос в том, что часть 4 статьи 151 Бюджетного кодекса РФ к органам муниципального финансового контроля отнесены только контрольные органы представительных органов местного самоуправления. Контрольный орган муниципального образования, как орган местного самоуправления, Бюджетным кодексом к органам финансового контроля не отнесен. Вместе с тем, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления

¹ Здесь и далее разрядка автора.