

1. Правовой статус и организация деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований

Вопрос:

Об организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования (далее КСО МО, муниципальный КСО) в случае наделения его правами юридического лица.

Ответ:

Согласно решению п-го представительного органа муниципального образования КСО МО был создан как орган внешнего муниципального финансового контроля в соответствии с требованиями Федеральных законов от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее Федеральный закон от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ) **без образования юридического лица.**¹ Частью 4 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ предусмотрено, что контрольно-счетные органы обладают организационной, функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Частью 4 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ предусмотрено, что контрольно-счетные органы обладают организационной, функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно. В соответствии с Положением о КСО МО созданный муниципальный КСО осуществляет свою деятельность на основе планов, которые разрабатываются и утверждаются самостоятельно. Организационная независимость выражается, в том числе, в наделении КСО МО полномочиями самостоятельно формировать его структуру. В соответствии с

¹ В соответствии с частью 8 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования **может обладать** правами юридического лица.

Положением о КСО МО председатель муниципального КСО самостоятельно утверждает должностные инструкции работников, осуществляет найм и увольнение работников аппарата КСО МО.

Таким образом, нормы указанного Положения позволяют КСО МО обеспечить организационную независимость и выполнение полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ.

Вместе с тем в соответствии с решением n-го представительного органа муниципального образования КСО МО утвержден в структуре аппарата представительного органа, что исключает его организационную независимость. Руководителем n-го представительного органа муниципального образования заключен трудовой договор с председателем КСО МО. В соответствии с разъяснениями Управления государственной гражданской и муниципальной службы Нижегородской области трудовой договор с лицом, замещающим муниципальную должность, не заключается поскольку, в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ, лица, замещающие муниципальные должности в контрольно-счетном органе, назначаются представительным органом муниципального образования.

Таким образом, возникает несоответствие отдельных муниципальных нормативных правовых актов (Положения о КСО МО, структуры аппарата представительного органа муниципального образования) в части организации деятельности КСО МО.

Для устранения вышеназванных несоответствий контрольно-счетная палата Нижегородской области считает необходимым КСО МО вывести из структуры аппарата n-го представительного органа муниципального образования.

Касательно оптимизации численности сотрудников контрольно-счетного органа муниципального образования при наделении его правами юридического лица контрольно-счетная палата Нижегородской области считает возможным использовать как внутреннее совместительство

должностей (секретаря и делопроизводителя), так и внешнее совместительство должностей (функции ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности осуществлять на договорной основе).

Вопрос:

О правопреемстве в связи с преобразованием муниципального района в городской округ.

Ответ:

Ответ подготовлен с учетом мнения государственно-правового департамента Нижегородской области.

Согласно части 5 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования на соответствующих территориях осуществляют органы местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на этих территориях.

Вопросы правопреемства подлежат урегулированию муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования.

В соответствии с указанным, контрольно-счетный орган муниципального района осуществляет свои полномочия до формирования контрольно-счетного органа городского округа. Вопросы правопреемства полномочий могут быть урегулированы, в том числе, Уставом городского округа.

Согласно части 8 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после государственной регистрации и вступает в силу после официального опубликования.

Таким образом, положение о контрольно-счетном органе городского округа принимается после вступления в силу Устава городского округа, предусматривающего наличие в структуре органов местного самоуправления городского округа контрольно-счетного органа.

Вопрос:

О регулировании отдельных трудовых правоотношений работников контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Ответ:

Ответ подготовлен с учетом мнения государственного-правового департамента Нижегородской области.

С 1 октября 2011 года вступил в силу Федеральный закон от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ, в соответствии с которым должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования законом субъекта Российской Федерации может быть отнесена к муниципальным должностям.

Законом Нижегородской области от 7 октября 2011 года №137-З «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с деятельностью контрольно-счетных органов муниципальных образований Нижегородской области» (далее Закон Нижегородской области от 7 октября 2011 года №137-З) должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования отнесена к муниципальным должностям.

При этом, срок полномочий по замещению должности муниципальной службы председателя КСО МО не может начинаться ранее срока вступления в силу Закона Нижегородской области от 7 октября 2011 года №137-З², которым указанная должность отнесена к муниципальным должностям.

Условия предоставления права на пенсию за выслугу лет муниципальным служащим за счет средств местного бюджета определяются муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

² Закон Нижегородской области от 7 октября 2011 года №137-З вступил в силу с 13 октября 2011 года.

В соответствии с Положением³ о пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности и должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, обратившегося муниципального образования, лица, замещавшие муниципальные должности в контрольно-счетном органе, имеют право на пенсию за выслугу лет при условии замещения указанных должностей в течение полного срока полномочий представительного органа местного самоуправления (муниципального органа), и уволенным по основаниям, предусмотренным данным Положением.

Таким образом, с учетом изложенного, в случае замещения муниципальной должности в контрольно-счетном органе муниципального образования не в течение полного срока полномочий данного муниципального органа, пенсия за выслугу лет назначается на общих для муниципальных служащих основаниях.

По вопросу срока полномочий лица, замещающего муниципальную должность, контрольно-счетная палата Нижегородской области отмечает, что в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ срок полномочий председателя контрольно-счетного органа не должен быть менее чем срок полномочий законодательного (представительного) органа.

II. Реализация полномочий по осуществлению внешнего муниципального контроля

Вопрос:

О заключении соглашения с поселениями о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального контроля.

Ответ:

В соответствии с частью 11 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, **вправе** заключать соглашения с представительным

³ Утверждено решением представительного органа данного муниципального образования.

органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. При этом указанная статья, устанавливающая возможность передачи таких полномочий на уровень муниципального района, не предусматривает передачу части полномочий по внешнему финансовому контролю контрольно-счетных органов муниципальных образований, установленных действующим законодательством.

В силу требований статьи 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе **подлежит** внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.

Согласно пункту 3 части 2 статьи 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета отнесена к компетенции контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Для реализации обязательной стадии бюджетного процесса – проведение внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета поселений частью 2 статьи 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации по обращению представительного органа городского, сельского поселения (внутригородского района) предусмотрена возможность проведения контрольно-счетным органом муниципального района (городского округа с внутригородским делением) внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета городского, сельского поселения (внутригородского района).

Вопрос:

Может ли контрольно-счетный орган муниципального образования выступать уполномоченным органом по осуществлению контроля в сфере закупок?

Ответ:

Главами 4 и 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" определена компетенция государственных и муниципальных органов в части контроля за соблюдением норм вышеназванного Федерального закона.

В частности, статьей 98 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" установлено, что Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях) осуществляется аудит в сфере закупок.

Аудит в сфере закупок заключается в анализе и оценке результатов закупок, достижения целей осуществления закупок путем проведения экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Одновременно с этим, главой 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" определен круг органов, осуществляющих контроль в сфере закупок, и их полномочия. Это федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере

государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района и городского округа; федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами; органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно пункту 22 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" одним из полномочий органов, осуществляющих контроль в сфере закупок, является право составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, и рассматривать дела о таких административных правонарушениях.

Вместе с тем частью 2 статьи 23.66 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации определен исчерпывающий круг органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях от имени контрольного органа в сфере закупок. Это руководители федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок и их заместители, руководители структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок и их заместители, руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок и их заместители, руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере закупок и их заместители, руководители структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере закупок и их заместители.

Таким образом, данная норма Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации не наделила контрольно-счетные органы правом рассматривать дела об административных правонарушениях.

С учетом проведенного анализа норм действующего законодательства контрольно-счетная палата Нижегородской области считает, что контрольно-счетные органы в рамках реализации норм Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" вправе осуществлять аудит в сфере закупок.

Вопрос:

О наличии прав и полномочий у постоянных комиссий сельских Советов по бюджетной, финансовой и налоговой политике в отношении проведения внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета.

Ответ:

В соответствии с частью 2 статьи 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета осуществляется контрольно-счетным органом муниципального образования⁴ в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

По обращению представительного органа городского, сельского поселения (внутригородского района) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета городского, сельского поселения (внутригородского района) может осуществляться контрольно-счетным органом муниципального района (городского округа в внутригородском делении) или контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации

⁴ Согласно части 2 статьи 3 Федерального закона от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом **внешнего** муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования.

Согласно части 5 статьи 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации заключение на годовой отчет об исполнении бюджета представляется органом **внешнего** муниципального финансового контроля в представительный орган с одновременным направлением соответственно в местную администрацию.

Статьей 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации определен круг органов, в том числе осуществляющих **внешний** государственный (муниципальный) контроль. Это Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В указанном перечне органов, уполномоченных на осуществление внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, отсутствуют контрольные органы, созданные в составе законодательных (представительных) органов.

Таким образом, принимая во внимание вышеизложенное, контрольно-счетная палата Нижегородской области считает, что постоянная комиссия сельского Совета по бюджетной, финансовой и налоговой политике не наделена полномочиями контрольно-счетного органа муниципального образования по проведению внешнего муниципального финансового контроля, в частности по проведению внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета.

III. Другие вопросы

Вопрос:

Возможно ли муниципальные учреждения признать социально ориентированными некоммерческими организациями?

Ответ:

В соответствии с п.2.1 ст.2 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» социально ориентированными некоммерческими организациями признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных данным Федеральным законом формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний,

общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, а также виды деятельности, предусмотренные статьей 31.1 данного Федерального закона.

Согласно главе II Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческие организации могут создаваться в следующих формах: общественные и религиозные организации (объединения), общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьи общества, фонды, государственные корпорации, государственные компании, некоммерческие партнерства, частные учреждения, государственные и муниципальные учреждения, автономные некоммерческие организации, ассоциации (союзы).

Таким образом, государственные и муниципальные учреждения, которые в силу п.2 ст.9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» по своему типу разделяются на автономные, бюджетные и казенные, также могут быть признаны социально ориентированными некоммерческими организациями.

В соответствии с п.34 ч.1 и ч.3 ст.14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст.31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» органы местного самоуправления городских и сельских поселений могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами установленных законодательством видов деятельности, одними из которых являются деятельность в области образования, физической культуры и спорта.

Вопрос:

Правомерно ли уточнение плана поступления неналоговых доходов и утверждение расходов, ранее не предусмотренных бюджетом?

Ответ:

В части правомерности уточнения плана поступления неналоговых доходов и утверждения расходов, ранее не предусмотренных бюджетом, считаем целесообразным обратить внимание на бюджетные полномочия главных администраторов доходов бюджетной системы Российской Федерации, являющихся органами местного самоуправления, которые установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации и порядком местной администрации, а также на нормы статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 указанной статьи выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться в текущем финансовом году при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета. Указанная статья не содержит требований о фактическом наличии средств для осуществления нового расходного обязательства.