

**Доклад представителя Государственно-правового департамента
Правительства области на тему «Отдельные вопросы правового
регулирувания организации и деятельности контрольно-счетных
органов муниципальных образований» к заседанию Совета
контрольно-счетных органов Вологодской области
28 июня 2013 года в городской Думе города Череповца**

1. Правовой статус контрольно-счетных органов.

Основы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований установлены Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ), в целях реализации отдельных положений которого принят Закон Вологодской области от 08.07.2011 № 2570-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Вологодской области».

В соответствии с Федеральным законом № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа устанавливается уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля (часть 11 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ).

На территории Вологодской области контрольно-счетные органы созданы во всех муниципальных районах и городских округах области (далее также - муниципальные образования).

Согласно представленным в Государственно-правовой департамент Правительства области (далее – Государственно-правовой департамент) соглашениям и муниципальным правовым актам более 90% поселений, находящихся на территории области, заключили соглашения о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Вышеуказанные полномочия на уровень района передали все поселения, входящие в состав 19 муниципальных районов (Бабаевский, Бабушкинский, Белозерский, Вашкинский, Великоустюгский, Вожегодский, Вологодский, Грязовецкий, Кирилловский, Кичменгско-Городецкий, Междуреченский, Никольский, Нюксенский, Сямженский, Тарногский, Тотемский, Устюженский, Усть-Кубинский, Харовский).

Исходя из нормативного закрепления правового статуса **контрольно-счетные органы** муниципальных районов и городских округов на территории области являются:

- либо **структурными подразделениями представительных органов** (город Череповец и 15 муниципальных районов: Бабушкинский, Вашкинский, Вожегодский, Вытегорский, Кадуйский, Кичменгско-Городецкий, Междуреченский, Никольский, Нюксенский, Сокольский, Сямженский, Тарногский, Усть-Кубинский, Чагодощенский, Череповецкий);

- либо **органами местного самоуправления** (город Вологда и 10 муниципальных районов: Бабаевский, Белозерский, Великоустюгский, Верховажский, Вологодский, Грязовецкий, Тотемский, Устюженский, Харовский, Шекснинский).

В Кирилловском муниципальном районе выявлена коллизия муниципальных нормативных правовых актов, определяющих правовой статус контрольно-счетного органа.

В соответствии с решениями Представительного Собрания Кирилловского района от 08.11.2012 № 281 «Об утверждении структуры аппарата Представительного Собрания Кирилловского муниципального района» и от 14.02.2013 № 341 «Об утверждении Положения о контрольно-ревизионном отделе Представительного Собрания Кирилловского района» **Контрольно-ревизионный отдел** является **структурным подразделением Представительного Собрания района**, осуществляющим внешний муниципальный финансовый контроль.

В свою очередь, согласно статьям 19 и 34.1 Устава района **Контрольно-ревизионная комиссия** Кирилловского района является постоянно действующим органом финансового контроля, *входит в структуру органов местного самоуправления.*

По имеющейся в Государственно-правовом департаменте информации в районе о сложившейся ситуации знают. В настоящее время ведется работа по устранению выявленной коллизии. Для обеспечения легитимности деятельности контрольно-счетного органа работа должна быть завершена в максимально короткие сроки.

2. Полномочия контрольно-счетных органов.

Положения, определяющие полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетных органов, приняты во всех муниципальных районах и городских округах области.

В абсолютном большинстве муниципальных образований полномочия контрольно-счетных органов, закрепленные в Положениях, соответствуют требованиям Федерального закона № 6-ФЗ.

Однако в ходе анализа представленных в Государственно-правовой департамент муниципальных правовых актов выявлены некоторые недостатки. В частности, требует уточнения Положение о Контрольно-ревизионной комиссии Представительного Собрания Тарногского района, в котором предусмотрен исчерпывающий перечень полномочий контрольно-счетного органа. В соответствии с Федеральным законом № 6-ФЗ в сфере регулирования полномочий по осуществлению муниципального финансового контроля могут быть приняты иные федеральные законы, законы субъекта Российской Федерации. Оставляя перечень полномочий закрытым необходимо в постоянном режиме отслеживать законодательство, вносить поправки в Положение о контрольно-счетном органе. Если муниципальному району это удобно, то закрепление исчерпывающего перечня полномочий допустимо. Но представляется наиболее целесообразным перечень полномочий открыть.

3. Должности руководителя контрольно-счетных органов.

3.1. Согласно Федеральному закону № 6-ФЗ и Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены к муниципальным должностям.

В свою очередь Законом области № 2570-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Вологодской области» предусмотрено, что уставами муниципальных образований указанные должности могут быть отнесены к муниципальным должностям.

На территории области председатели контрольно-счетных органов являются как лицами, замещающими муниципальные должности (например, Вологодский муниципальный район), так и лицами, замещающими должности муниципальной службы (например, Вытегорский, Кирилловский муниципальные районы).

3.2. В представленных в Государственно-правовой департамент муниципальных правовых актах, регламентирующих деятельность контрольно-счетных органов, неединообразно используется наименование должности руководителя контрольно-счетного органа муниципального образования:

- в 22 муниципальных образованиях контрольно-счетные органы возглавляет *председатель*;

- в 5 муниципальных образованиях (город Череповец, Бабушкинский, Вытегорский, Кирилловский, Чагодощенский муниципальные районы) - *начальник.*

В Тарногском муниципальном районе контрольно-счетный орган состоит только из специалистов, согласно Положению о Контрольно-ревизионной комиссии Представительного Собрания района, утвержденному решением Представительного Собрания района от 17.12.2012 № 251, руководитель отсутствует. При этом функции руководителя контрольно-счетного органа исполняет председатель Представительного Собрания района (в частности, председатель Представительного Собрания района утверждает ежеквартальный план деятельности Контрольно-ревизионной комиссии, подписывает и направляет руководителям проверяемых объектов представление о результатах проведенного Контрольно-ревизионной комиссией контрольного мероприятия).

Обращаем внимание, что согласно нормам Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования образуется *в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа.*

Таким образом, федеральным законодательством прямо предусмотрено наличие и наименование должности руководителя контрольно-счетного органа («председатель»).

Кроме того, законами области от 08.07.2011 № 2570-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Вологодской области» и от 9 октября 2007 года № 1663-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов муниципальной службы в Вологодской области» также предусмотрена должность *председателя контрольно-счетного органа муниципального образования.* Должность начальника контрольно-счетного органа действующим законодательством исключена.

3.3. В случае, когда председатель контрольно-счетного органа является муниципальным служащим, на него распространяется действие закона области № 1663-ОЗ. Согласно Реестру должностей муниципальной службы в Вологодской области, утвержденного Законом области № 1663-ОЗ, должность председателя контрольно-счетного органа включена в высшую группу должностей (вне зависимости от того, является ли контрольно-счетный орган в соответствии со структурой органов местного самоуправления, определенной уставом муниципального образования, органом местного самоуправления).

Следовательно, *размер должностного оклада председателя* контрольно-счетного органа *должен определяться* по строке «Председатель контрольно-счетного органа» *в соответствии с Приложением 1 к закону области от 26.12.2007 № 1727-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов оплаты труда муниципальных служащих в Вологодской области» (далее – Закон области «О регулировании некоторых вопросов оплаты труда муниципальных служащих в Вологодской области»).*

При этом в ряде муниципальных районов возникла ситуация, согласно которой должность председателя контрольно-счетного органа была трактована как должность руководителя структурного подразделения представительного органа и, соответственно, было предложено использовать размер должностного оклада для указанного лица по строке «Руководитель структурного подразделения представительного органа» (меньший по сравнению с окладом по строке «Председатель контрольно-счетного органа»). Однако, исходя из прямого закрепления в Законе области размера должностного оклада для председателя контрольно-счетного органа, а также из того, что указанная норма является специальной, при определении оплаты труда данного муниципального служащего может применяться исключительно строка «Председатель контрольно-счетного органа».

4. Внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

19 июня 2013 года Государственная Дума Российской Федерации приняла во 2 чтении проект Федерального закона № 116783-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации».

Законопроект нацелен на развитие системы государственного и муниципального финансового контроля и предусматривает внесение существенных изменений по следующим основным направлениям:

- введение системы «внешнего» и «внутреннего» государственного (муниципального) финансового контроля;
- разграничение полномочий между органами государственного (муниципального) финансового контроля; а также уточнение бюджетных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению финансового контроля;
- определение методов и объектов государственного (муниципального) финансового контроля;
- установление мер ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Новеллой Законопроекта является введение **видов государственного (муниципального) финансового контроля.**

Государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий.

Внешний финансовый контроль является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Внутренний финансовый контроль - контрольной деятельностью Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, Федерального казначейства (финансовых органов субъектов РФ или муниципальных образований).

Предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Последующий контроль осуществляется по результатам исполнения бюджетов в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности.

В перечне видов контроля отсутствует имеющаяся в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации такая форма финансового контроля, как текущий контроль.

Также новеллами Законопроекта являются нормы, устанавливающие:

1) полномочия органов внешнего и внутреннего финансового контроля по осуществлению внешнего и внутреннего финансового контроля, в том числе по составлению представлений и предписаний в целях устранения нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации;

2) объекты финансового контроля;

В частности, к объектам финансового контроля предлагается отнести:

- государственные (муниципальные) учреждения и унитарные предприятия;
- государственные корпорации и государственные компании;
- хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;

- юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования.

3) методы осуществления финансового контроля, которыми являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций.

- **проверка** - совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период.

Проверки подразделяются на:

- **камеральные проверки** - проверки, проводимые по месту нахождения органа финансового контроля на основании бюджетной (бухгалтерской) отчетности и иных документов, представленных по его запросу;
- **выездные проверки** - проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной (бухгалтерской) отчетности и первичных документов;
- **встречные проверки** - проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

- **ревизия** - комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности.

Результаты проверки, ревизии оформляются **актом**.

- **обследование** - анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля.

Результаты обследования оформляются **заключением**.

- **санкционирование операций** - совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях

осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

При выявлении в ходе вышеуказанных контрольных мероприятий объектам контроля направляются акты, заключения, представления и (или) предписания.

В этой связи Законопроектом предлагается ввести в Бюджетный кодекс Российской Федерации следующие понятия:

- **представление** - документ органа финансового контроля, который должен *содержать обязательную для рассмотрения* в установленные в нем сроки, или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его получения, *информацию о выявленных нарушениях* бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, *и требования о принятии мер по их устранению*, а также устранению причин и условий таких нарушений;

- **предписание** - документ органа финансового контроля, содержащий *обязательные для исполнения* в указанный в предписании срок *требования об устранении нарушений* бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, *и (или) требования о возмещении причиненного такими нарушениями ущерба* Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Законопроектом в структуру Бюджетного кодекса Российской Федерации вводится глава 28.1, закрепляющую общие положения о бюджетных нарушениях и применении бюджетных мер принуждения. Нормами данной главы определяются понятие бюджетного нарушения, бюджетные меры принуждения, а также полномочия финансовых органов и Казначейства России по применению данных мер.

Также структура Бюджетного кодекса Российской Федерации дополняется главой 28.2, посвященной видам бюджетных нарушений. Так, согласно изменениям к бюджетным нарушениям относятся:

- нецелевое использование бюджетных средств;
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита;
- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;

- нарушение условий предоставления бюджетного кредита и межбюджетных трансфертов.

В целях обеспечения реализации указанных норм изменения вносятся и в КоАП РФ в части установления административной ответственности за перечисленные выше бюджетные нарушения. Так, в *новой редакции излагаются положения главы 15 КоАП РФ*, предусматривающей ответственность за административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, *вводится административная ответственность* за все виды нарушений бюджетного законодательства и *предусматривается наказание* в виде административного штрафа и (или) дисквалификации.