

Вопрос:

Существует ли законная возможность создания контрольно-счетного органа муниципального образования при представительном органе местного самоуправления и без образования отдельного юридического лица? Если это возможно, то обязательно ли для создания такого контрольно-счетного органа вносить изменения в структуру органов местного самоуправления, закрепленную в уставе муниципального образования?

Ответ:

На сегодняшний день действующее законодательство предусматривает возможность создания на муниципальном уровне контрольных органов двух типов – это, во-первых, контрольно-счетный орган муниципального образования, отдельно входящий в структуру органов местного самоуправления, и, во-вторых, орган муниципального финансового контроля местной администрации.

До 2013 года бюджетным законодательством предусматривалась возможность осуществления финансового контроля представительными органами. Это давало возможность создавать органы финансового контроля при представительных органах муниципального образования, причем полномочия этих контрольных органов должны были быть производными от полномочий представительных органов. С принятием Федерального закона от 23.07.2013 N 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" такая возможность утрачена.

Согласно частей 2 и 3 статьи 256 Бюджетного кодекса Российской Федерации контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет *внешний муниципальный финансовый контроль* в сфере бюджетных правоотношений, а орган муниципального финансового контроля местной администрации - *внутренний муниципальный финансовый контроль*. Соответственно, контрольно-счетный орган муниципального образования и орган муниципального финансового контроля местной администрации имеют принципиально разный правовой статус и исполняют принципиально различные полномочия.

Исходя из частей 1 и 2 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) контрольно-счетный орган муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления, предусмотренную уставом муниципального образования. Однако, в отличие от представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации его создание в каждом муниципальном образовании не является обязательным. Особенности правового статуса и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования помимо законодательства о местном самоуправлении также регулируются в специальном Федеральном законе 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). Частью 2 статьи 3 Закона предусматривается, что контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Состав и структура контрольно-счетных органов, а также порядок назначения на должность

председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов, а также многие другие важные аспекты их деятельности определяются непосредственно в Федеральном законе № 6-ФЗ.

Важно подчеркнуть, что, несмотря на то, что контрольно-счетный орган образуется представительным органом муниципального образования, он является отдельным органом местного самоуправления, не входящим в структуру представительного органа, имеющим собственные полномочия по решению вопросов местного значения и закрепленным в структуре органов местного самоуправления, определенной в уставе муниципального образования.

В свою очередь, исходя из положений статей 157 и 256 Бюджетного кодекса Российской Федерации орган муниципального финансового контроля создается в структуре местной администрации для осуществления внутреннего финансового контроля. Согласно части 8 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. При этом, в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Требования о закреплении структуры местной администрации в уставе муниципального образования в Федеральном законе № 131-ФЗ не предусматривается.

Следует также отметить, что в силу того, что контрольно-счетный орган муниципального образования и орган муниципального финансового контроля местной администрации осуществляют разные виды финансового контроля, они наделены разными полномочиями. Так, в соответствии с частью 2 статьи 157 Бюджетного кодекса контрольно-счетные органы муниципальных образований осуществляют бюджетные полномочия по:

- аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств;
- экспертизе проектов решений о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства, в том числе обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов;
- экспертизе муниципальных программ;
- анализу и мониторингу бюджетного процесса, в том числе подготовке предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации;
- подготовке предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;
- другим вопросам, установленным Федеральным законом № 6-ФЗ.

В свою очередь, согласно части 4 статьи 157 Бюджетного кодекса органы муниципального финансового контроля в составе местной администрации проводят анализ осуществления главными администраторами бюджетных средств (за исключением контрольно-счетного органа муниципального образования) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита