|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Секретариат Совета (ассоциации)  муниципальных образований  Оренбургской области  **ИНСТРУКТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ**  **ПИСЬМО**  от 17.01.2020 № 2-1/3 ИМП   |  |  |  | | --- | --- | --- | |  |  |  | | Главам муниципальных образований Оренбургской области |

О разъяснении отдельных положений

Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ

"Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации"

(по материалам комитета Государственной

Думы по федеративному устройству и

вопросам местного самоуправления)

**Вопрос 1.** В случае, если полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно, должен ли представляться отчет о результатах деятельности главы местной администрации и деятельности местной администрации? Какое должностное лицо должно его представлять?

**Ответ.** Согласно п. 9 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесен контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Следовательно, местная администрация подконтрольна представительному органу муниципального образования. Непосредственно федеральным законом также закреплена подотчетность и подконтрольность представительному органу муниципального образования главы местной администрации, осуществляющего полномочия на основе контракта (ч. 61 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Частью 111ст. 35, ч. 61 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено ежегодное представление главой местной администрации, осуществляющим свои полномочия на основе контракта, отчетов о результатах не только своей деятельности, но и деятельности местной администрации в целом. Глава местной администрации не является самостоятельным органом местного самоуправления, а входит в состав местной администрации в качестве ее руководителя – должностного лица, возглавляющего местную администрацию, обеспечивающего осуществление местной администрацией возложенных на нее полномочий (ч. 1, ч. 61 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Закон также подчеркивает, что глава местной администрации руководит местной администрацией на принципах единоначалия (абз. второй ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Единоначалие, в противовес коллегиальности, – такой принцип управления, при котором руководитель лично принимает решения от имени органа в целом и несет персональную ответственность за деятельность возглавляемого органа. Это означает, что глава местной администрации единолично действует и принимает решения от имени местной администрации, в частности издает правовые акты местной администрации (ч. 6 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

На основании вышеизложенного можно заключить, что установление подотчетности представительному органу главы местной администрации как ее руководителя означает закрепление подотчетности представительному органу и местной администрации в целом. В случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или уполномоченный муниципальный служащий, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования (ч. 12 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Учитывая вышеизложенное, представляется обоснованным закрепить также в уставе муниципального образования норму, предусматривающую отчет исполняющего обязанности главы местной администрации о результатах деятельности главы местной администрации и деятельности местной администрации в целом.

**Вопрос 2.** Является ли глава местной администрации, назначенный на эту должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности, выборным должностным лицом местного самоуправления?

**Ответ.** В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделенное собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Контракт с выборным должностным лицом местного самоуправления не заключается.

Учитывая данное определение, к выборному должностному лицу местного самоуправления в рассматриваемом случае следует отнести только главу муниципального образования.

Как следует из нормы ч. 6 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ, глава местной администрации не избирается, а назначается представительным органом на свою должность. В связи с этим глава местной администрации, назначенный на эту должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности, выборным должностным лицом местного самоуправления не является.

**Вопрос 3.** Должен ли быть расторгнут контракт с главой местной администрации в связи вступлением в силу обвинительного приговора суда? Может ли впоследствии указанное лицо быть принято, в том числе и на прежнюю должность по конкурсу?

**Ответ.** Расторжение трудового договора с муниципальным служащим, осужденным к наказанию, возможно исключительно по основаниям, предусмотренным положениями Федерального закона № 25-ФЗ, а также нормами ТК РФ.

Так, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 25-ФЗ гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу.

Очевидно, что возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы исключается в случае осуждения и лишения свободы, лишению права занимать определенные должности, аресту и т.д. При этом в такой ситуации возможно увольнение муниципального служащего по п. 3 ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ в связи с несоблюдением ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных ст. 13, 14, 14.1 и 15 Федерального закона № 25-ФЗ со ссылкой на п. 2 ч. 1 ст. 13 указанного федерального закона (осуждение к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу). Этот вариант допустим, поскольку осуждение к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, рассматривается в Федеральном законе № 25-ФЗ в качестве ограничения, связанного с муниципальной службой, а п. 3 ч. 1 ст. 19 указанного федерального закона допускает увольнение в случае несоблюдения таких ограничений.

Помимо этого увольнение возможно по основаниям, предусмотренным п. 4 ч. 1 ст. 83 ТК РФ, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта), а указанный пункт прямо предусматривает прекращение трудового договора в случае осуждения работника к наказанию, исключающему продолжение прежней работы, в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу.

Что касается положений ст. 5 Федерального закона № 25-ФЗ, декларирующей взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, то следует подчеркнуть, что указанные нормы являются нормами – принципами и не устанавливают оснований для увольнения муниципальных служащих.

Факт того, что п. 2 указанной статьи Федерального закона № 25-ФЗ установлено единство ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы не отменяет специфики этих ограничений и обязательств, присущих каждому из данных видов публичной службы.

Таким образом, расторжение трудового договора с муниципальным служащим, осужденным к условному наказанию, не исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, а также не исключающему возможность продолжения прежней работы, в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу, представляется правомерным.

В соответствии с ч. 7 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются Федеральным законом № 131-ФЗ.

Тем самым законодатель вывел главу местной администрации в этой части из-под общего регулирования, содержащегося в Федеральном законе № 25-ФЗ и ТК РФ, установив специальное регулирование в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Вопросам досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, расторжения с ним контракта посвящены ч. 10 и 11 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ. При этом обращаем внимание на то, что ч. 10 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ содержит основания для досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, а ч. 11 этой статьи урегулирован порядок расторжения контракта с главой местной администрации. Расторжение контракта возможно по соглашению сторон либо в судебном порядке.

Согласно п. 6 ч. 6 ст. 36, п. 7 ч. 10 ст. 37, п. 5 ч. 10 ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ вступление в законную силу обвинительного приговора суда является основанием досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, главы местной администрации, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Причем данные нормы являются императивными и не зависят от вида наказания, назначенного судом.

При рассмотрении настоящего вопроса следует обратить внимание на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, заявленную в Определении от 15 апреля 2008 г. №285-О-О.

В указанном Определении в частности отмечалось, что Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет законность деятельности и ответственность органов местного самоуправления, депутатов и иных выборных лиц местного самоуправления в качестве принципов местного самоуправления. Одной из форм ответственности и элементом статуса главы муниципального образования, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является предусмотренное названным Федеральным законом № 131-ФЗ досрочное прекращение их полномочий в случае вступления в отношении них в законную силу обвинительного приговора суда.

Это мера публично-правовой ответственности, которая применяется на основании Федерального закона № 131-ФЗ и в порядке, определенном уставом муниципального образования (п. 6 ч. 6 ст. 36, п. 5 ч. 10 ст. 40, п. 8 ч. 1 ст. 44).

Решение уполномоченного органа (по общему правилу – представительного органа муниципального образования) о досрочном прекращении полномочий указанных лиц принимается при условии, что обвинительный приговор суда в отношении них вступил в законную силу. При этом не имеют значения характер преступления и вид наказания за него; определяющей является презумпция того, что лицо, конфликтующее с уголовным законом, не отвечает нравственным требованиям. В тоже время досрочное прекращение полномочий депутата или иного выборного должностного лица по рассматриваемому основанию не затрагивает его конституционный статус как гражданина и не лишает возможности вновь быть избранным в органы публичной власти, если к этому нет других препятствий, установленных федеральным законом, и если избиратели выразят ему доверие.

Также необходимо обратить внимание на то, что указанное выше основание досрочного прекращения полномочий связано исключительно с нарушением норм уголовного законодательства. К сожалению, в правоприменительной практике нередки случаи применения данного основания при совершении административного правонарушения. Это является неверным. В нормах п. 6 ч. 6 ст. 36, п. 7 ч. 10 ст. 37, п. 5 ч. 10 ст. 40 Федерального закона №131-ФЗ используется слово «приговор». Согласно ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном в федеральном законе порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Таким образом, в силу прямого действия Конституции Российской Федерации надлежащим доказательством в подтверждение факта совершения преступных действий является вступивший в законную силу приговор суда.

Приговор как институт процессуального права является важнейшим актом правосудия, в котором в наиболее полной форме реализуется процессуальная функция суда – функция разрешения уголовного дела. Никаким другим актом не может быть установлена вина лица в совершении преступления, а лицо подвергнуто уголовному наказанию.

Обращаем внимание, что такая форма процессуального решения как «приговор» используется только применительно к деяниям, наказание за которые предусмотрено в уголовном законодательстве. Она не используется при рассмотрении дел в гражданском и арбитражном судопроизводстве, при совершении административных правонарушений, при привлечении лица к дисциплинарной ответственности.

Исходя из вышеизложенного, досрочное прекращение полномочий главы местной администрации в связи вступлением в силу обвинительного приговора суда связано с нарушением указанным лицом норм уголовного законодательства.

Таким образом, в случае нарушения главой местной администрации норм уголовного права и, как следствие этого, осуждения к наказанию в виде штрафа (даже если дополнительное наказание не было предусмотрено) контракт с ним должен быть расторгнут.

Впоследствии указанное лицо может быть принято, в том числе и на прежнюю должность по конкурсу, если наказание не препятствует исполнению должностных обязанностей.

**Вопрос 4.** В соответствии с уставом муниципального образования глава местной администрации муниципального района назначается на должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. Контракт с действующим главой заключен на пять лет и истекает в 2017 году (за 5 месяцев до окончания срока полномочий представительного органа муниципального образования). Он избирался в апреле 2012 года. Срок полномочий Совета народных депутатов муниципального района, назначившего действующего главу местной администрации, также составляет 5 лет и также истекает в 2017 году. Представительный орган избирался в сентябре 2012 года.

На какой срок и когда следует назначить нового главу местной администрации муниципального района?

**Ответ.** Согласно ч. 2 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования (до дня начала работы представительного органа нового созыва), но не менее чем на два года. Данная норма императивно устанавливает минимальный срок контракта, не предусматривая каких-либо исключений. При этом обращаю Ваше внимание на важное уточнение, содержащееся в скобках. Оно указывает на то, что контракт должен заключаться на оставшийся срок полномочий представительного органа муниципального образования (это может быть, например, два или три года). Если же до истечения срока полномочий представительного органа остается менее двух лет, контракт следует заключить на два года. По истечении этого срока новый состав представительного органа муниципального образования назначит на должность главу местной администрации до истечения срока своих полномочий.

Срок полномочий главы местной администрации по общему правилу федерального законодательства связан со сроком полномочий представительного органа муниципального образования. Предложенный в обращении вариант избрания главы местной администрации на пять лет, когда до истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования остается менее двух лет, данному правилу противоречит, следовательно использован быть не может.

Как указано в обращении, в соответствии с уставом муниципального района глава местной администрации района назначается на должность по контракту, заключенному по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. Контракт с действующим главой заключен на пять лет и истекает в 2017 году. Срок полномочий Совета народных депутатов муниципального района, назначившего действующего главу местной администрации, также составляет 5 лет и также истекает в 2017 году. Учитывая указанные выше нормы Федерального закона № 131-ФЗ, положения устава муниципального района, а также то, что в контракте с главой местной администрации нет конкретной даты окончания его полномочий, действующий глава местной администрации должен замещать эту должность до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва, перед которым ему следует сложить свои полномочия.

**Вопрос 5.** При назначении половины членов конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы администрации в поселении вновь избранным представительным органом поселения, может ли вторая половина конкурсной комиссии быть назначена исполняющим обязанности главы администрации района?

**Ответ.** В соответствии с ч. 2 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен уставом муниципального района, городского округа с внутригородским делением и не может быть менее чем два года и более чем пять лет.

Как следует из письма, в сентябре текущего года одновременно будут проводиться выборы в представительные органы муниципального района и поселений, входящих в состав этого района. В связи с этим прекратятся полномочия глав местных администраций указанных муниципальных образований, избранных на срок полномочий представительных органов этих муниципальных образований. До вступления в должность новых глав местных администраций, их обязанности будут временно исполнять должностные лица местного самоуправления, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

Если в уставе муниципального образования объем прав исполняющего обязанности главы местной администрации не конкретизирован, исполняющий обязанности реализует все права и осуществляет все обязанности, возложенные уставом муниципального образования на главу местной администрации.

С учетом изложенного, исполняющий обязанности главы местной администрации муниципального района вправе назначить половину членов конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности главы местной администрации поселения, входящего в состав этого муниципального района (при условии, что уставом муниципального образования района ограничения его права по данному вопросу не предусмотрено).

**Вопрос 6.** Каков статус территориальных, отраслевых и функциональных подразделений местной администрации и порядок осуществления ими действий от имени местной администрации?

**Ответ.** В соответствии со ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 Конституции Российской Федерации).

Указанный принцип, в полной мере реализованный в Федеральном законе № 131-ФЗ, не предусматривает возможности осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения через иные органы, кроме органов местного самоуправления. При этом ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляется гибкая структура органов местного самоуправления, предусматривающая возможность создания иных органов местного самоуправления, которые также наделяются в соответствии с уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Согласно ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (структурные подразделения местной администрации) самостоятельными органами местного самоуправления не являются, поэтому не обладают правом решать вопросы местного значения, выступать от своего имени.

Органы местной администрации, являясь лишь структурными подразделениями местной администрации, подчиняются главе местной администрации, руководящему администрацией на принципах единоначалия, могут выполнять только отдельные управленческие функции в целях реализации полномочий местной администрации в целом. Издание структурными подразделениями местной администрации муниципальных правовых актов по вопросам, решение которых уставом муниципального образования отнесено к полномочиям органа местного самоуправления – местной администрации, является неправомерным. Должностные лица структурных подразделений местной администрации в соответствии с ч. 7 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Отдельно следует заметить, что наличие или отсутствие у органов местной администрации (впрочем, как и у органов местного самоуправления) статуса юридического лица в данном случае правового значения не имеет, поскольку не влияет на объем и характер публично-правовой компетенции указанных органов.

Как уже отмечалось выше, Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет сформировать помимо «обязательных» и иные органы местного самоуправления. Так, уставом может быть предусмотрено создание, например, управления экономики и имущественных отношений, управления земельных отношений. Причем они могут быть как структурными подразделениями местной администрации, так и самостоятельными органами местного самоуправления.

Согласно норме ч. 1 ст. 7 Федерального закона №131-ФЗ по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

При этом в систему муниципальных правовых актов входят, в частности, правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования (п. 3 ч. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, если указанные выше управления будут иметь статус органа местного самоуправления, они будут вправе издавать муниципальные правовые акты, в том числе имеющие нормативный характер, например, по вопросу владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом и земельными участками.

**Вопрос 7.** Каково правовое определение понятия «структура местной администрации»? Что это означает: перечень подразделений администрации и должностных лиц или перечень подразделений и должностных лиц с указанием устойчивых отношений и связей между ними?

**Ответ.** В соответствии с частью 8 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления  в  Российской  Федерации» структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В нее могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. В данном случае под органом местной администрации следует понимать отраслевое (функциональное) и территориальное структурное подразделение, непосредственно входящее в структуру местной администрации.

Под самой структурой местной администрации понимается ее внутреннее подразделение на отраслевые (функциональные) и территориальные органы, которые могут носить различные наименования - отделы, комиссии, комитеты, управления и т.п. Отраслевые (функциональные) подразделения осуществляют руководство (несут функционал) по отдельным отраслям муниципального хозяйства, например, здравоохранение, образование, ЖКХ и т.д. Таким образом, деление подразделений на отраслевые и функциональные достаточно условно, а данные понятия в рассматриваемом контексте являются тождественными, так как в сферах управления (отраслях) также осуществляются такие функции, как планирование, учет ресурсов и т.п.

Территориальные органы создаются для более эффективного решения вопросов местного значения в городах, имеющих внутригородское территориальное деление, или в населенных пунктах, входящих в состав муниципального образования, и могут, в свою очередь, иметь отраслевые и функциональные отделы. Независимо от того, наделены органы местной администрации правами юридического лица или нет, они входят в структуру местной администрации.

Глава местной администрации должен представить для утверждения представительному органу муниципального образования структуру местной администрации, отражающую все ее подразделения и их взаимосвязь.

Что же касается формы, в которой она представляется, то это может быть как перечень подразделений, так и схема, отражающая подразделения. Для наглядности возможно представить ее и в обеих формах. 

**Вопрос 8.** Могут ли органы местной администрации быть наделены функциями и полномочиями учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений?

**Ответ.** Нормы ч. 3 ст. 91 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и ч. 4 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривают, что функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют только уполномоченные органы местного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Из норм ч. 1 ст. 2 и ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что одним из основных признаков органов местного самоуправления является наличие у них собственных полномочий по решению вопросов местного значения. Положения Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривают возможность включения органов местного самоуправления в структуру иных органов местного самоуправления.

В соответствии с ч. 8 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. При этом органы местной администрации не могут иметь статус органов местного самоуправления, поскольку они являются лишь структурными подразделениями местной администрации и не обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В ст. 6 БК РФ казенное учреждение определяется как государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Учитывая, что органы местного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, органы местной администрации как юридические лица также должны приобретать статус казенных учреждений, поскольку они, как и в случае с органами местного самоуправления, осуществляют исполнение муниципальных функций.

Казенному учреждению запрещается выступать учредителем (участником) каких-либо юридических лиц (ч. 4 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Данное требование применяется также в отношении органов местной администрации, как казенных учреждений.

Необходимо также учитывать, что органы местного самоуправления, а также органы местной администрации наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей. Во всех остальных случаях органы местного самоуправления действуют как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий, участия в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования, являющегося самостоятельным участником гражданских отношений (ст. 124 – 125 ГК РФ). В связи с этим, органы местного самоуправления осуществляют функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений, как органы публичной власти, а не как юридические лица в качестве казенных учреждений.

Таким образом, органы местной администрации (как структурные подразделения местной администрации, так и как казенные учреждения) не могут быть наделены непосредственно функциями и полномочиями учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений.

В соответствии с ч. 1 ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ от имени муниципального образования могут приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. В связи с этим руководитель отраслевого органа администрации муниципального района, являющейся должностным лицом местного самоуправления, от имени муниципального образования может приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, в случае, если такая возможность будет предусмотрена уставом соответствующего муниципального образования.

**Вопрос 9.** Правомерно ли закрепление в уставе муниципального образования и иных муниципальных нормативных правовых актах положения о том, что местная администрация подотчетна и подконтрольна представительному органу?

**Ответ.** К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесен контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (п. 9 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Следовательно, местная администрация подконтрольна представительному органу муниципального образования.

Непосредственно федеральным законом также закреплена подотчетность и подконтрольность представительному органу муниципального образования главы муниципального образования (ч. 5 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ), главы местной администрации, осуществляющего полномочия на основе контракта (ч. 61 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Частью 111 ст. 35, ч. 61 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено ежегодное представление главой местной администрации, осуществляющим свои полномочия на основе контракта, отчетов о результатах не только своей деятельности, но и деятельности местной администрации в целом. Глава местной администрации не является самостоятельным органом местного самоуправления, а входит в состав местной администрации в качестве ее руководителя - должностного лица, возглавляющего местную администрацию, обеспечивающего осуществление местной администрацией возложенных на нее полномочий (ч. 1, 61 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

Закон также подчеркивает, что глава местной администрации руководит местной администрацией на принципах единоначалия (абз. второй ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Единоначалие, в противовес коллегиальности, – такой принцип управления, при котором руководитель лично принимает решения от имени органа в целом и несет персональную ответственность за деятельность возглавляемого органа. Это означает, что глава местной администрации единолично действует и принимает решения от имени местной администрации, в частности издает правовые акты местной администрации (ч. 6 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

На основании вышеизложенного можно заключить, что установление подотчетности представительному органу главы местной администрации как ее руководителя означает закрепление подотчетности представительному органу и местной администрации в целом.

**Вопрос 10.** Кто вправе привлечь главу администрации, назначенного на эту должность по контракту, к дисциплинарной ответственности: глава муниципального образования или представительный орган муниципального образования?

**Ответ.** Глава местной администрации, назначенный на эту должность по контракту, является муниципальным служащим. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя) (ч. 3 ст. 2). Согласно ч. 6 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Таким образом, в данном случае представителем нанимателя (работодателем) выступает глава муниципального образования, который может наделяться правом привлечения главы администрации муниципального района к дисциплинарной ответственности.

Вместе с тем обращаем внимание на то, что привлечение главы администрации к данному виду ответственности возможно при условии закрепления этого в контракте с ним. Учитывая, что Федеральный закон от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ усилил ответственность главы муниципального образования за обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, с нашей точки зрения, включение указанной нормы в контракт с главой администрации является целесообразным.

**Вопрос 11.** Возможно ли рассмотрение вопроса о внесении изменений в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в части исключения должности инспектора контрольно-счетного органа муниципального образования из перечня должностных лиц контрольно-счетных органов и конкретизации полномочий во взаимоотношениях представительного органа муниципального образования и создаваемого им контрольно-счетного органа (должностных лиц указанных органов) в части наделения представительного органа (его должностных лиц) полномочиями воздействовать какими-либо способами на контрольно-счетный орган (его должностных лиц)?

**Ответ.** Часть 1 статьи 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее - Федеральный закон № 6-ФЗ) устанавливает перечень должностных лиц контрольно-счетных органов. К таким лицам относятся: председатель, заместитель председателя, аудиторы и инспекторы контрольно-счетных органов. При этом часть 3 статьи 5 Федерального закона № 6-ФЗ устанавливает, что должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Следовательно, должность инспектора контрольно-счетного органа муниципального образования относится к должности муниципальной службы.

Определение понятия «должностное лицо» дано законодателем в примечание к статье 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которому под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Аналогичное определение должностного лица дается в примечании к части 1 статьи 285 Уголовного кодекса Российской Федерации. Уточнение определения данного понятия приведено в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», в котором даются определения организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций должностных лиц, а также функций представителей власти. Согласно пункту 3 указанного Постановления к исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Лицом, замещающим должность муниципальной службы (муниципальным служащим), в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ), является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Должность муниципальной службы – это должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность (часть 1 статьи 6 Федерального закона № 25-ФЗ).

Исходя из вышеприведенных определений можно сделать вывод, что понятия «должностное лицо» и «лицо, замещающее должность муниципальной службы» не являются идентичными.

Что касается контрольно-счетных органов, то на федеральном уровне, в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Председатель, заместитель Председателя и аудитор Счетной палаты Российской Федерации отнесены к государственным должностям, а инспектор Счетной палаты Российской Федерации, наряду с другими работниками аппарата, отнесены к должностям федеральной государственной гражданской службы. При этом все они являются должностными лицами Счетной палаты Российской Федерации. Аналогичные нормы закреплены в статье 5 Федерального закона № 6-ФЗ по отношению к должностным лицам, замещающим должности председателя, заместителя председателя, аудитора и инспектора контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Системное толкование вышеприведенных положений нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что понятие «должностное лицо» является более широким, родовым и включает в себя понятия «лица, замещающие государственные (муниципальные) должности» и «лица, замещающие должности государственной (муниципальной) службы».

При этом часть 6 статьи 5 Федерального закона № 6-ФЗ именно на инспекторов контрольно-счетных органов возлагает обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего государственного или муниципального финансового контроля в пределах компетенции соответствующего контрольно-счетного органа, тем самым подчеркивая их особый правовой статус, в том числе по отношению к объектам контроля и их должностным лицам.

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а именно в положениях, регламентирующих статус аппарата контрольно-счетного органа, конкретизируется статус и объем полномочий инспекторов контрольно-счетных органов и, как правило, данные положения включают право инспекторов требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов и организаций представления письменных объяснений по отдельным фактам нарушений, выявленным в ходе контрольного мероприятия, копий необходимых документов, в том числе заверенных в установленном порядке; составлять протоколы об административных правонарушениях, составлять акты по фактам непредставления, несвоевременного представления должностными лицами проверяемых органов и организаций документов и иных источников информации, запрошенных в ходе контрольного мероприятия и т.д.

Кроме того, данными положениями могут устанавливаться и дополнительные требования к лицам, претендующим на замещение (замещающим) должности инспекторов контрольно-счетных органов. Так, например, в статье 7 решения Совета городского округа г. Стерлитамак Республики Башкортостан от 29 февраля 2012 г. № 2-6/63з «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан» установлено, что инспектором контрольно-счетной палаты может быть гражданин Российской Федерации, имеющий профессиональное образование, без предъявления требований к стажу.

В отношении предложения о конкретизации полномочий во взаимоотношениях представительного органа муниципального образования и создаваемого им контрольно-счетного органа (должностных лиц указанных органов) в части наделения представительного органа полномочиями воздействовать какими-либо способами на контрольно-счетный орган, следует отметить следующее.

Частью 4 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ закреплена важнейшая основа деятельности контрольно-счетных органов – их независимость и самостоятельность. Законодатель детализировал принцип независимости контрольно-счетных органов, выделив организационную и функциональную независимость.

Организационная и функциональная независимость в финансово-контрольной деятельности обеспечивается невключенностью контрольно-счетных органов в процесс управления публичными финансами. Соответственно, контроль, который проводится органами исполнительной власти (местными администрациями), включается в процесс управления публичными финансами и является согласно статье 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации внутренним муниципальным финансовым контролем, в то время как деятельность контрольно-счетных органов выведена из процесса управления публичными финансами, и осуществляется «извне», то есть независима и не предопределяется политикой, которая реализуется исполнительно-распорядительными органами (местной администрацией).

В то же время контрольно-счетный орган должен быть независим и от самого (законодательного) представительного органа, его сформировавшего. Подотчетность (законодательному) представительному органу не означает возможность последнего оказывать влияние на деятельность контрольно-счетного органа и его должностных лиц. Организационная независимость предполагает и недопустимость включения в состав контрольно-счетного органа лиц, замещающих какие-либо должности в иных органах государственной власти (органах местного самоуправления).

Данный вывод согласуется с позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 20 июня 2012 г. № 72-АПГ12-2, указавшей, что «...принципы организационной и функциональной независимости контрольно-счетного органа и самостоятельности осуществления деятельности выражаются в наделении его специальным статусом органа внешнего государственного финансового контроля, самостоятельным составом, особыми полномочиями и правами…».

На основании изложенного рассмотренные предложения по корректировке действующего федерального законодательства в отношении контрольно-счетных органов муниципальных образований требуют дополнительной аргументации и в представленном виде не могут быть учтены в законопроектной деятельности Комитета.

**Вопрос 12.** Возможно ли проведение конкурса по отбору кандидатур на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования, в случае если соответствующие лица будут назначаться представительным органом муниципального образования на муниципальные должности?

**Ответ.** Согласно нормам ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены соответственно к государственным должностям субъекта Российской Федерации или муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нормы ст. 6 Федерального закона № 25-ФЗ предусматривают, что должностью муниципальной службы является должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В случае, если должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации не отнесены к муниципальным должностям, то такие лица должны наделяться статусом муниципальных служащих, и их должности должны относиться к должностям муниципальной службы.

В силу ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 25-ФЗ на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными данным Федеральным законом. Согласно ч. 6 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных указанным Федеральным законом № 25-ФЗ.

Необходимо также учитывать, что согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ данным Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими.

Таким образом, статус председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, являющихся муниципальными служащими, различается со статусом председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, которые замещают муниципальные должности, поскольку последние лица осуществляют свою деятельность в силу наделения их особым публичным статусом и не на условиях трудового договора.

В соответствии с ч. 6 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются на должность представительным органом муниципального образования. При этом согласно ч. 7 – 10 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ назначение на должности указанных лиц осуществляется в следующем порядке:

- предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования председателем представительного органа муниципального образования, депутатами представительного органа муниципального образования – не менее одной трети от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования;

- право внесения предложений о кандидатурах на данную должность председателя в представительный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также комитетам и комиссиям представительного органа муниципального образования;

- предложения о кандидатурах на должности заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования;

- порядок рассмотрения кандидатур на данные должности устанавливается нормативным правовым актом или регламентом представительного органа муниципального образования.

Положения ч. 7 и ч. 8 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают, что предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность, непосредственно вносятся уполномоченными субъектами в представительный орган муниципального образования. То есть нормами Федерального закона № 6-ФЗ не предусматривается процедура конкурсного отбора кандидатур на указанную должность до их рассмотрения представительным органом муниципального образования.

Из положений ч. 9 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ следует, что представительный орган муниципального образования наделен полномочием по регулированию порядка внесения на его рассмотрение предложений о кандидатурах на должности заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования. Полагаем, что к данному порядку не может быть отнесено условие о проведении конкурсного отбора кандидатур на указанные должности до их рассмотрения представительным органом муниципального образования. Процедура конкурсного отбора кандидатур на данные должности не может относиться к порядку внесения их на рассмотрение представительного органа муниципального образования. Она могла бы относиться к порядку формирования соответствующих предложений о кандидатурах. В то же время положениями Федерального закона № 6-ФЗ также не предусмотрено проведение указанного конкурса на данном этапе.

**Вопрос 13.** В силу норм ч. 5 ст. 8 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» возможно ли расширение перечня случаев досрочного освобождения от должности должностного лица контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность, на основании решения представительного органа соответствующего муниципального образования?.

**Ответ.** Нормы ч. 5 ст. 8 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают случаи досрочного освобождения от должности должностного лица контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность, на основании решения представительного органа соответствующего муниципального образования. Возможность расширения данного перечня случаев нормами Федерального закона № 6-ФЗ не предусмотрена, поэтому данный перечень носит исчерпывающий характер.

**Вопрос 14.** Какими полномочиями обладает представительный орган муниципального образования в отношении организации деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования?

**Ответ.** Следует отметить, что согласно п. 4 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетные органы обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно. Таким образом, вмешательство в деятельность контрольно-счетных органов иными органами местного самоуправления неправомерно, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В частности, в соответствии с ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 6-ФЗ планирование деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также на основании поручений представительных органов муниципальных образований, предложений и запросов, глав муниципальных образований. Согласно ст. 20 Федерального закона № 6-ФЗ финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований за счет средств местных бюджетов должно предусматриваться в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на них полномочий. При этом контроль за использованием данными органами бюджетных средств, муниципального имущества осуществляется на основании постановлений (решений) представительных органов соответствующих муниципальных образований.

**Вопрос 15.** Какой орган осуществляет функции представителя нанимателя в отношении председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность?

**Ответ.** Согласно нормам ч. 3 ст. 5 Федерального закона № 6-ФЗ должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены соответственно к государственным должностям субъекта Российской Федерации или муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. При этом в соответствии с ч. 6 ст. 6 Федерального закона № 6-ФЗ председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются на должность представительным органом муниципального образования.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нормы ст. 6 Федерального закона № 25-ФЗ предусматривают, что должностью муниципальной службы является должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В случае, если должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации не отнесены к муниципальным должностям, то такие лица должны наделяться статусом муниципальных служащих и их должности должны относится к должностям муниципальной службы.

В силу ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 25-ФЗ на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными данным Федеральным законом. Согласно ч. 6 ст. 16 Федерального закона № 25-ФЗ поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных указанным Федеральным законом № 25-ФЗ.

Необходимо также учитывать, что согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 25-ФЗ данным Федеральным законом не определяется статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, поскольку указанные лица не являются муниципальными служащими.

Таким образом, статус председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, являющихся муниципальными служащими, различается со статусом председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, которые замечают муниципальные должности, поскольку последние лица осуществляют свою деятельность в силу наделения их особым публичным статусом и не на условиях трудового договора.

В соответствии с ч. 6 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ наименование, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с данным Федеральным законом.

В связи с изложенным полагаем, что председатель контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающий муниципальную должность, осуществляет руководство деятельностью данного контрольно-счетного органа и организует его работу, а также организует и осуществляет свою деятельность и работу в этом органе в соответствии регламентом указанного контрольно-счетного органа, уставом соответствующего муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа данного муниципального образования и законодательством Российской Федерации.

**Вопрос 16.** Какие органы местного самоуправления вправе заключать соглашения о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля? Вправе ли контрольно-счетный орган муниципального района осуществлять часть полномочий контрольно-счетного органа поселения и подлежит ли в данном случае данный контрольно-счетный орган поселения ликвидации?

**Ответ.** Нормы ч. 11 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают, что 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. Необходимо учитывать, что данные положения предусматривают единственно возможный механизм передачи полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетному органу муниципального района – заключение соглашений о передаче таких полномочий указанными представительными органами обоих муниципальных образований.

Нормы ч. 11 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ в данном случае устанавливают специальное правило о том, что такие соглашения должны заключаться исключительно представительными органами поселений, входящих в состав муниципального района, с представительным органом муниципального района. В связи с этим заключение таких соглашений иными органами местного самоуправления указанных муниципальных образований неправомерно. При этом согласно общему правилу, предусмотренному в ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В соответствии с нормами ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Из норм ч. 1 ст. 2 и ч. 1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что одним из основных признаков органов местного самоуправления является наличие у них собственных полномочий по решению вопросов местного значения.

В случае передачи контрольно-счетному органу муниципального района всех полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля на основе указанных соглашений в соответствующих поселениях будут отсутствовать правовые основания в создании или продолжении функционирования собственного контрольно-счетного органа поселения, поскольку у данного органа не будет собственных полномочий по решению вопросов местного значения.

В то же время в положениях Федерального закона № 6-ФЗ не содержится прямых указаний о том, что на основе упомянутых соглашениях контрольно-счетному органу муниципального района должны передаваться исключительно все полномочия контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего финансового контроля. В связи с этим, по нашему мнению, нельзя исключать случаи, когда контрольно-счетному органу муниципального района по данному соглашению будет передана только часть полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля контрольно-счетного органа поселения. В то же время указанные полномочия должны быть четко разграничены между указанными контрольно-счетными органами. В данном случае возможно существование контрольно-счетного органа поселения и контрольно-счетного органа муниципального района, которые будут исполнять разграниченные полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля в соответствующем поселении.

**Вопрос 17.** Возможно ли упразднение контрольного органа поселения без внесения изменений в устав соответствующего муниципального образования и в какие сроки должно вступить в силу соответствующее решение представительного органа муниципального образования?

**Ответ.** Согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. При этом в соответствии с п. 4 и 5 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться структура и порядок формирования органов местного самоуправления наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Согласно ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). При этом изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления (за исключением полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

В связи с изложенным полагаем, что упразднение контрольного органа поселения без внесения изменений в устав соответствующего муниципального образования неправомерно. Кроме того, необходимо учитывать, что упразднение контрольного органа поселения изменяет структуру органов местного самоуправления такого муниципального образования, поэтому соответствующее решение может вступить в силу только после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

**Вопрос 18.** Может ли в муниципальных правовых актах срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования быть связан с фактическим сроком полномочий, осуществляемых представительным органом муниципального образования конкретного состава депутатов?

**Ответ.** Согласно нормам ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. При этом деятельность контрольно-счетных органов не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий законодательного (представительного) органа (ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ).

В соответствии с нормами ч. 4 ст. 5 Федерального закона № 6-ФЗ срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа устанавливается соответственно законом субъекта Российской Федерации или муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее чем срок полномочий законодательного (представительного) органа.

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 67-ФЗ срок, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также срок полномочий указанных органов и депутатов устанавливается уставами муниципальных образований. При этом устанавливаемый срок не может составлять менее двух и более пяти лет.

Следует отметить, что положения устава муниципального образования, устанавливающие срок полномочий представительного органа соответствующего муниципального образования в указанных пределах, носят постоянный характер и должны применяться при определении срока полномочий представительного органа данного муниципального образования любого состава (за исключение случаев, когда в соответствии с федеральным законодательством срок полномочий этого представительного органа прекращается досрочно). Поэтому срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования не может быть менее общего срока полномочий представительного органа соответствующего муниципального образования, предусмотренного уставом такого муниципального образования.

Нормы ч. 5 ст. 8 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривают основания для досрочного освобождения от должности должностного лица контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность. В то же время положения Федерального закона № 6-ФЗ не предусматривают какого-либо основания для досрочного освобождения от должности председателя, заместителя председателя  и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования.

Кроме того, в случае прекращения полномочий указанных лиц одновременно с досрочным прекращением срока полномочий представительного органа муниципального образования соответствующего состава будет фактически приостановлена деятельность контрольно-счетного органа такого муниципального образования, что противоречит требованиям ч. 2 и ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 6-ФЗ.

В связи с изложенным полагаем, что в муниципальных правовых актах срок полномочий указанных лиц не может быть связан с фактическим сроком полномочий, осуществляемых представительным органом муниципального образования конкретного состава депутатов.

Секретарь Совета (ассоциации) В.А. Щепачев

Е.С. Лужнов

77-34-70