|  |
| --- |
| gerb-upr |
| **РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**  **ПРИМОРСКИЙ КРАЙ**  **КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА**  **ПАРТИЗАНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА** |
|  |
|  |

**Заключение по результатам экспертизы**

**Положения «О наказах избирателей», принятого Решением**

**Думы Партизанского городского округа от 06.07.2011 №344**

15.07.2021 №71

Настоящее заключение составлено по результатам проведения экспертно-аналитического мероприятия - экспертизы Положения «О наказах избирателей», принятого Решением Думы Партизанского городского округа от 06.07.2011 №344 (далее по тексту- Положение). Экспертиза Положения проведена, заключение подготовлено на основании пункта 2 статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 9 Федерального закона Российской Федерации от 07.02.2011 №6- ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно - счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», статей 8, 11 Положения «О контрольно – счетной палате Партизанского городского округа», принятого решением Думы Партизанского городского округа от 26.09.2014 №114, в соответствии с планом работы Контрольно-счетной палаты на 2021 года, предложением главы Партизанского городского округа о включении данного мероприятия в план работы.

Экспертиза проведена аудитором Контрольно – счетной палаты Партизанского городского округа Хаминовой Людмилой Александровной на основании распоряжения от 13.07.2021 № 01-04/83.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия использовались следующие нормативные правовые, правовые акты, документы и материалы:

- Бюджетный Кодекс Российской Федерации;

- Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- Устав Партизанского городского округа, принятый Решением Думы Партизанского городского округа от 20.08.2008 №58;

- «Положение о бюджетном процессе в Партизанском городском округе», принятое Решением Думы Партизанского городского округа от 27.03.2015 №163;

- «Порядок принятия решения о разработке, формировании и реализации муниципальных программ и оценки эффективности их реализации», утвержденный постановлением администрации Партизанского городского округа от 26.08.2013 №890-па.

Финансово-экономическая экспертиза Положения проведена с целью проверки его соответствия требованиям действующего законодательства, нормативных правовых и правовых актов.

В ходе экспертно – аналитического мероприятия – экспертизы Положения установлено следующее:

1. Положение «О наказах избирателей», принято Решением Думы Партизанского городского округа от 06.07.2011 №344, является муниципальным нормативным правовым актом Партизанского городского округа.

В Положение «О наказах избирателей» муниципальными нормативными правовыми актами Партизанского городского округа дважды вносились изменения:

- Решением «О внесении изменений в Положение «О наказах избирателей»» от 31.01.2014 №42-Р;

- Решением «О внесении изменений в Положение «О наказах избирателей»» от 04.05.2018 №513-Р.

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](consultantplus://offline/ref=4D7CE2B7A322C0D979D8104F4736F3011E553A24ED6949B5CEF0F9F60A45B0E21D891BDF418D3339CDA9FCMEy8D) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частями 1, 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации **бюджетное законодательство Российской Федерации** состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных [законов](consultantplus://offline/ref=C3DC4412C84C99D6916F790399380A27079DD0294C20E002DF9C1B2CADC10CEDAF2A8F998985A2514F3FAD91031FD72BB4D35BC02261FC33KEE) о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах (далее - закон (решение) о бюджете), иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и **муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих**, кроме прочего, **правоотношения**:

- возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением.

**Учитывая содержание статей 4, 5, 7 Положения «О наказах избирателей», принятого Решением Думы Партизанского городского округа от 06.07.2011 №344, им частично регулируются правоотношения, возникающие между субъектами в процессе осуществления расходов местного бюджета, отношения, возникающие между субъектами в процессе составления и рассмотрения проекта бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета. Таким образом, отдельные нормы Положения, входят в структуру бюджетного законодательства.**

1. В соответствии с частью 3 статьи 1 Положения **наказы избирателей являются одной из форм непосредственного участия населения Партизанского городского округа в осуществлении местного самоуправления**, укрепления связей депутатов Думы Партизанского городского округа с избирателями.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **местное самоуправление в Российской Федерации** - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных [Конституцией](consultantplus://offline/ref=C896A9B24AC426E86C94F63A3A5FB7BB87B3675048058C3CEA3BD8489F53882690330205BA127FF0265D69P9fAD) Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, **самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно** и (или) через органы местного самоуправления **вопросов местного значения** исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Главой 5 того же Федерального закона установлено правовое регулирование отдельных форм непосредственного участия населения, таких как муниципальные выборы, местный референдум, сход, конференция граждан, территориальное общественное самоуправление и др., среди которых, отсутствует такая форма непосредственного участия населения Партизанского городского округа в осуществлении местного самоуправления как наказы избирателей.

При этом в соответствии со статьей 33 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ, **наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами** непосредственного осуществления населением местного самоуправления и **участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах**, не противоречащих [Конституции](consultantplus://offline/ref=B4BE006959904C644B987199A381CFE499D32E0F69FB0F7761735B959C813F28B2D051E55A395D3807A99Cy6cAD) Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

**Непосредственное** осуществление населением местного самоуправления и **участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности, добровольности.**

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ **уставом муниципального образования**, кроме прочего, **должны определяться формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения**, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления.

В соответствии со статьей 7 Устава Партизанского городского округа формами непосредственного осуществления населением Партизанского городского округа местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления являются: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата Думы Партизанского городского округа, главы Партизанского городского округа; голосование по вопросам изменения границ Партизанского городского округа, преобразования Партизанского городского округа; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; сход граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращение граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления Партизанского городского округа; иные формы участия населения Партизанского городского округа в осуществлении местного самоуправления, не противоречащие [Конституции](consultantplus://offline/ref=CE422890C5A6EF70E4205724E3C270B40515A6F924CAC16CA4774E8164D384B101B7F3CDC48717D10BFE21WFC5E) Российской Федерации, федеральным законам и законам Приморского края.

**Таким образом, при фактической реализации (финансировании исполнения) наказов избирателей как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, в нарушение требований** **пункта 3 части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ Уставом Партизанского городского округа:**

**- наказы избирателей не определены в качестве формы участия населения в решении вопросов местного значения городского округа;**

**- не определены порядок и гарантии, такой формы участия населения в решении вопросов местного значения городского округа, как наказы избирателей.**

1. В соответствии с частью 2 статьи 4 Положения решение Думы Партизанского городского округа об утверждении перечня наказов избирателей направляется в администрацию Партизанского городского округа. **Наказы избирателей** в соответствии с утвержденным Думой Партизанского городского округа перечнем **учитываются при разработке и реализации долгосрочных целевых программ, программ и планов экономического и социального развития** Партизанского городского округа, **а также при разработке проекта решения о местном бюджете**. При этом в соответствии с частью 4 статьи 1 Положения **в качестве наказов избирателей рассматриваются поручения, реализация которых относится к ведению органов местного самоуправления** Партизанского городского округа.

Частью 2 статьи 5 проверяемого Положения установлено, что финансирование расходов на выполнение наказов избирателей осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством.

Расходы на реализацию наказов избирателей предусматриваются в Решении Думы Партизанского городского округа о местном бюджете по соответствующим разделам бюджетной классификации.

Действительно, в соответствии с частью 2 статьи 49 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **экономическую основу местного самоуправления** **составляют** находящееся в муниципальной собственности имущество, **средства местных бюджетов**, а также имущественные права муниципальных образований.

**Таким образом, наказы избирателей, являясь поручениями, относящимися к ведению органов местного самоуправления городского округа, подлежат учету при разработке проекта решения о местном бюджете, могут быть исполнены за счет средств местного бюджета Партизанского городского округа.**

Наряду с этим, нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, «Положения о бюджетном процессе в Партизанском городском округе», принятого решением Думы Партизанского городского округа от 27.03.2015 №163, «Порядка принятия решения о разработке, формировании и реализации муниципальных программ и оценки эффективности их реализации», утвержденного постановлением администрации Партизанского городского округа от 26.08.2013 №890-па:

- **не содержат понятий долгосрочных целевых программ, программ и планов экономического и социального развития**;

- **не предусматривают возможности разработки, формировании и реализации (финансирования) за счет средств местных бюджетов мероприятий долгосрочных целевых программ, программ и планов экономического и социального развития**;

- содержат понятие муниципальных программ, включение в которые наказов избирателей не предусмотрено проверяемым Положением;

- предусматривают возможность разработки, формирования и реализации (финансирования) за счет средств местных бюджетов мероприятий только лишь муниципальных программ, в которые наказы избирателей не подлежат включению в силу проверяемого Положения.

В соответствии с частью 4 статьи 16 «Положения о бюджетном процессе в Партизанском городском округе», принятого Решением Думы Партизанского городского округа от 27.03.2015 №163, **составление проекта бюджета** Партизанского городского округа **основывается на**:

- **положениях послания Президента** Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации;

- **основных направлениях бюджетной и налоговой политики**;

- **прогнозе социально-экономического развития**;

- **бюджетном прогнозе** (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период;

- **муниципальных программах** (проектах муниципальных программ, проектах изменений указанных программ).

**Таким образом, правила установленные частью 2 статьи 4 Положения «О наказах избирателей», принятого Решением Думы Партизанского городского округа от 06.07.2011 №344, исключают возможность учета наказов избирателей при разработке и реализации муниципальных программ, прогноза социально-экономического развития городского округа, а следовательно, возможность их учета при разработке проекта решения о местном бюджете и финансирования за счет средств местного бюджета, что противоречит требованиям статьи 33 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ, в соответствии с которой, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении им местного самоуправления и участии его в осуществлении местного самоуправления.**

1. Статьей 4 проверяемого Положения установлено, что Дума Партизанского городского округа:

- в срок **не позднее 15 октября текущего года** рассматривает проект перечня наказов избирателей, принимает решение об одобрении и принятии к выполнению или отклонении по каждому из внесенных предложений о наказах избирателей и **утверждает перечень наказов избирателей**;

- **решение** Думы Партизанского городского округа **об утверждении перечня наказов избирателей (то есть, возможно, позже 15 октября) направляется в администрацию** Партизанского городского округа.

В соответствии с частью 1 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок принятия решений о разработке государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ и формирования и реализации указанных программ устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Во исполнение данного требования федерального законодательства администрацией Партизанского городского округа постановлением от 26.08.2013 №890-па утвержден «Порядок принятия решения о разработке, формировании и реализации муниципальных программ и оценки эффективности их реализации».

Пунктами 2.5, 2.7, 2.8 данного Порядка установлено, что:

- **проект муниципальной программы направляется** ответственным исполнителем на согласование **в отдел экономики** управления экономического развития администрации городского округа **в срок до 20 июня текущего года**;

- **проект муниципальной программы** **в срок до 1 июля** **направляется в контрольно-счетную палату** Партизанского городского округа для получения заключения о результатах экспертно-аналитического мероприятия;

- **в срок до 1 августа проект муниципальной программы направляется в Думу** Партизанского городского округа.

**Таким образом, нормы статьи 4 проверяемого Положения «О наказах избирателей», принятого Решением Думы Партизанского городского округа от 06.07.2011 №344, позволяют утверждать перечень наказов избирателей на следующий год после разработки, согласования, проверки проектов муниципальных программ, что исключает возможность их учета при разработке и реализации муниципальных программ.**

В соответствии с частью 1 статьи 185 Бюджетного кодекса Российской Федерации **местные администрации** муниципальных образований **вносят** на рассмотрение представительного органа **проект решения о местном бюджете в сроки**, **установленные муниципальным правовым актом** представительного органа муниципального образования, **но не позднее 15 ноября текущего года**.

При этом, в соответствии с частью 1 статьи 17 «Положения о бюджетном процессе в Партизанском городском округе», принятого Решением Думы Партизанского городского округа от 27.03.2015 №163, **администрация Партизанского городского округа** **вносит проект решения о бюджете** Партизанского городского округа на очередной финансовый год и плановый период на рассмотрение **в Думу Партизанского городского округа не позднее 1 ноября** текущего года.

**Таким образом, нормы статьи 4 проверяемого Положения «О наказах избирателей», принятого Решением Думы Партизанского городского округа от 06.07.2011 №344, позволяют утверждать перечень наказов избирателей на следующий год всего лишь за две недели до окончания предельного срока, установленного для внесения проекта решения о бюджете на следующий год, что, в совокупности с невозможностью учета наказов при разработке муниципальных программ исключает возможность их учета при разработке соответствующего проекта решения о местном бюджете.**

Заключение:

По результатам экспертно-аналитического мероприятия - экспертизы Положения «О наказах избирателей», принятого Решением Думы Партизанского городского округа от 06.07.2011 №344, Контрольно- счетная палата приходит к следующим выводам:

1) При фактической реализации (финансировании исполнения) наказов избирателей как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, в нарушение требований пункта 3 части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ Уставом Партизанского городского округа:

- наказы избирателей не определены в качестве формы участия населения в решении вопросов местного значения городского округа;

- не определены порядок и гарантии, такой формы участия населения в решении вопросов местного значения городского округа, как наказы избирателей.

2) Наказы избирателей, являясь поручениями, относящимися к ведению органов местного самоуправления городского округа, подлежат учету при разработке проекта решения о местном бюджете, могут быть исполнены за счет средств местного бюджета Партизанского городского округа.

3) Правила установленные частью 2 статьи 4 Положения «О наказах избирателей», исключают возможность учета наказов избирателей при разработке и реализации муниципальных программ, прогноза социально-экономического развития городского округа, а следовательно, возможность их учета при разработке проекта решения о местном бюджете и финансирования за счет средств местного бюджета, что противоречит требованиям статьи 33 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ, в соответствии с которой, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении им местного самоуправления и участии его в осуществлении местного самоуправления.

4) Нормы статьи 4 проверяемого Положения «О наказах избирателей», позволяют:

- утверждать перечень наказов избирателей на следующий год после разработки, согласования, проверки проектов муниципальных программ, что исключает возможность их учета при разработке и реализации муниципальных программ;

- утверждать перечень наказов избирателей на следующий год всего лишь за две недели до окончания предельного срока, установленного для внесения проекта решения о бюджете на следующий год, что, в совокупности с невозможностью учета наказов при разработке муниципальных программ исключает возможность их учета при разработке соответствующего проекта решения о местном бюджете.

5) С учетом изложенного, в рамках полномочий по анализу бюджетного процесса в городском округе и подготовке предложений, направленных на его совершенствование, в целях исключения противоречий в правовом регулировании бюджетного процесса, Контрольно- счетная палата Партизанского городского округа предлагает Думе Партизанского городского округа рассмотреть вопрос либо о признании утратившим силу Положения «О наказах избирателей», в связи с его несоответствием нормам федерального законодательства и муниципальным правовым актам, либо о внесении соответствующих изменений:

- в Устав Партизанского городского округа (раздел 2 настоящего заключения);

- в статьи 4, 5 Положения «О наказах избирателей» в целях приведения его в соответствие с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации и «Положения о бюджетном процессе в Партизанском городском округе», принятого Решением Думы Партизанского городского округа от 27.03.2015 №163 (разделы 3, 4 настоящего заключения);

- в статьи 4, 5 Положения «О наказах избирателей» в целях обеспечения соблюдения сроков разработки муниципальных программ, установленных «Порядком принятия решения о разработке, формировании и реализации муниципальных программ и оценки эффективности их реализации», утвержденным постановлением администрации Партизанского городского округа от 26.08.2013 №890-па (раздел 4 настоящее заключения).

Аудитор

Контрольно – счетной палаты

Партизанского городского округа Л.А. Хаминова