

**Информация о деятельности
правовой комиссии Совета контрольно-счетных органов
при Счетной палате Российской Федерации
в 2016 году**

Правовая комиссия Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (далее – Комиссия, правовая комиссия СКСО при СП РФ) образована по решению Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (далее – Совет) и является постоянно действующим рабочим органом Совета, содействующим совершенствованию правового обеспечения деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового аудита (контроля). Положение о Комиссии (далее – Положение) утверждено решением Президиума Совета (протокол от 22.05.2014 № 1-ПКСО).

В 2016 году Комиссия осуществляла деятельность в следующем составе:

Председатель комиссии:

Двуреченских Виктор Александрович – Председатель Контрольно-счетной палаты Москвы.

Заместитель председателя комиссии:

Ипатова Татьяна Владимировна – председатель Контрольно-счетной палаты Тверской области.

Члены комиссии:

Андреев Леонид Вениаминович – начальник экспертно-аналитического отдела Контрольно-счетной палаты Ростовской области;

Гореленок Ирина Валерьевна – начальник экспертно-правовой инспекции Контрольно-счетной палаты Москвы;

Ефимов Андрей Борисович – председатель Счетной палаты Свердловской области;

Корсаков Вячеслав Александрович – председатель Контрольно-счетной палаты города Магнитогорска, председатель комиссии МКСО по правовому обеспечению муниципальных контрольно-счетных органов;

Косопанов Леонид Геннадьевич – председатель Контрольно-счетной палаты Костромской области;

Кузнецов Сергей Юрьевич – аудитор Контрольно-счетной палаты Московской области;

Куницына Татьяна Дмитриевна – заместитель председателя Контрольно-счетной палаты Ярославской области;



Пронькин Алексей Дмитриевич

– председатель Контрольно-счетной палаты Томской области;

Шиловостов Геннадий Иванович

– председатель Контрольно-счетной палаты города Новосибирска, председатель представительства Союза МКСО в Сибирском федеральном округе.

Эксперт комиссии:

Соболевская Юлия Владимировна

– главный советник отдела по взаимодействию с контрольно-счетными органами Департамента организации и обеспечения внешних связей Счетной палаты Российской Федерации.

В 2016 году работа Комиссии была организована в соответствии с утвержденными Планами работы Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (далее – СКСО при СП РФ) и Комиссии на 2016 год.

Правовой комиссией СКСО при СП РФ в соответствии с Планом работы, протокольным поручением Совместного заседания Президиума и СКСО при СП РФ от 22.12.2016 № 3-СКСО совместно с Департаментом организации и обеспечения внешних связей Счетной палаты Российской Федерации, Департаментом юридического обеспечения Счетной палаты Российской Федерации проводилась работа над проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

При формировании проекта комиссией за основу приняты изменения, внесенные в действующее бюджетное законодательство (включая внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации), в Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», а также включены наиболее актуальные вопросы, по которым возможна выработка обобщающих предложений.

Так, в целях регламентации основ правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования, с учетом регулирования деятельности органов местного самоуправления и образуемых ими органов Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предложены соответствующие изменения в ст.3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ.

До урегулирования вопросов образования контрольно-счетного органа



в муниципальном образовании с обязательным наличием статуса юридического лица (в противном случае выполнение возложенных полномочий и с учетом ограничений, вытекающих из действующего законодательства, в том числе в сфере закупок, реализация в полном объеме функций и задач контрольно-счетного органа невозможно) в законопроект включено условие о возможности передачи контрольно-счетным органам полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля при отсутствии их на одном из уровней (района, поселения).

В целях отражения принципа достаточности предлагалось ввести норму об установлении штатной численности контрольно-счетного органа правовым актом законодательного (представительного) органа по представлению председателя контрольно-счетного органа с учетом необходимости обеспечения выполнения возложенных законодательством полномочий и организационной, функциональной и финансовой независимости контрольно-счетного органа.

Также полномочия контрольно-счетных органов дополнены полномочиями, предусмотренными иными федеральными законами, с сохранением общего принципа – закрепление основных полномочий, возложенных на контрольно-счетные органы, и возможностью их расширения на соответствующем уровне законами субъекта Российской Федерации или актами представительных органов муниципальных образований.

С учетом имеющейся судебной практики и исключения случаев оспаривания представления как ненормативного правового акта при наличии в нем частично положений рекомендательного характера ст.16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ сохранена в действующей редакции с возможностью внесения предписания в случаях неисполнения представления.

Подготовленный в юридико-техническом оформлении проект федерального закона в соответствии с решением правовой комиссии был направлен в адрес Председателя Счетной палаты Российской Федерации Голиковой Т.А., Департамента организации и обеспечения внешних связей Счетной палаты Российской Федерации, Департамента юридического обеспечения Счетной палаты Российской Федерации.

В соответствии с Планами работы СКСО при СП РФ и правовой комиссии на 2016 год Комиссией осуществлялся мониторинг судебной практики с последующим формированием обзора судебной практики по наиболее актуальным вопросам, связанным с процессуально-правовым статусом органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в судопроизводстве и реализацией полномочий контрольно-счетными органами. Для возможного использования в практике работы обзор был размещен на официальном сайте Контрольно-счетной палаты Москвы (раздел «Документы») и на Портале Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской



Федерации (далее – Портал СКСО) (раздел «СКСО/Комиссии СКСО/Правовая комиссия»).

По вопросу реализации контрольно-счетными органами Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ) Комиссией проведен анализ информации, поступившей от контрольно-счетных органов в части организации и осуществления аудита закупок с учетом имеющейся в контрольно-счетных органах практики. Обобщенная информация размещена на Портале СКСО (раздел «СКСО/Комиссии СКСО/Правовая комиссия»).

Одной из основных функций, предусмотренных Планом работы Комиссии на 2016 год и Положением, являлось оказание контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации консультативной помощи по вопросам правового обеспечения деятельности.

Правовой комиссией СКСО при СП РФ в течение 2016 года были рассмотрены обращения контрольно-счетных органов и по результатам направлены соответствующие разъяснения, а также проведено одно заседание Комиссии в режиме видеоконференции.

Консультативная помощь контрольно-счетным органам оказывалась в рамках деятельности правовой комиссии по следующим вопросам.

1. По результатам рассмотрения обращения контрольно-счетной палаты Пермского края по вопросу поручения прокуратуры Пермского края о проведении экспертизы Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (далее – Территориальная программа) и с учетом проводимого правовой комиссией анализа сложившейся практики взаимодействия с органами прокуратуры даны разъяснения о том, что обязательность требований прокуратуры Пермского края в части проведения экспертно-аналитического мероприятия в отношении Территориальной программы не соответствует целям и положениям норм федерального законодательства об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации, Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ), Федерального закона от 17.01.92 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

2. По результатам анализа Резолюции, внесенной на межрегиональной конференции контрольно-счетных органов «Внешний государственный финансовый контроль в условиях изменения геополитической и экономической ситуации», об инициировании обращения в Верховный Суд Российской Федерации (далее – ВС РФ) с вопросом об обобщении судебной практики по применению судами законодательства, регулирующего бюджетные полномочия органов государственного (муниципального)

финансового контроля, и административной практики по нарушениям бюджетного законодательства, Комиссией установлена невозможность обращения.

Согласно ст.126 Конституции Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Аналогичная норма предусмотрена ст.19 Федерального конституционного закона от 31.12.96 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон от 31.12.96 № 1-ФКЗ), согласно которой ВС РФ дает разъяснения по вопросам судебной практики.

В рамках регламентации указанных полномочий положениями Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» последовательно предусмотрено, что судьи ВС РФ обобщают судебную практику, знакомятся непосредственно в судах общей юрисдикции и арбитражных судах с практикой применения законодательства Российской Федерации (п.2 ст.14); судебные коллегии ВС РФ обобщают судебную практику (п.4 ст.10); Председатель ВС РФ организует работу по изучению и обобщению судебной практики, анализу судебной статистики (п.2 ч.3 ст.12); Президиум ВС РФ рассматривает отдельные вопросы судебной практики (п.7 ч.1 ст.7); Пленум ВС РФ рассматривает материалы анализа и обобщения судебной практики и дает судам разъяснения по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации (п.1 ч.3 ст.5).

Таким образом, анализ и обобщение судебной практики ВС РФ проводится в порядке, установленном федеральным законодательством. Правовая позиция ВС РФ может быть высказана в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах при рассмотрении конкретного дела. Переписку по вопросам судебной практики ВС РФ не ведет (ст.126 Конституции Российской Федерации, ст.19 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 31.12.96 № 1-ФКЗ, Рекомендации Кабинета Министров Совета Европы от 14.05.81 № R(81)7 и от 11.09.95 № R(95)12))¹.

Обращалось внимание, что в соответствии с п.8 ч.1 ст.20 Федерального закона от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» информация о деятельности судов не предоставляется в случаях, если в запросе ставится вопрос о проведении анализа судебной практики или выполнении по запросу иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией.

¹ Информация приведена на сайте ВС РФ <http://www.vsr.ru/treatment.php>.



3. Разъяснения по вопросу распространения норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ) на контрольно-счетные органы муниципальных образований направлены по результатам рассмотрения обращения контрольно-счетной палаты Анивского городского округа Сахалинской области.

Исходя из действующих норм и правоприменительной практики, при осуществлении полномочий органа, уполномоченного в соответствии с муниципальными правовыми актами на осуществление муниципального контроля, орган внешнего муниципального финансового контроля обязан руководствоваться нормами Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, регулирующим отношения, связанные с осуществлением муниципального контроля, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

4. Контрольно-счетной палате Приморского края даны разъяснения по вопросам наличия в действиях контрольно-счетного органа состава административного правонарушения, предусмотренного ч.1.4. ст.7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и правомерности проведения проверки контрольно-счетного органа.

Членами правовой комиссии отмечалась некорректность позиции о соблюдении ограничений, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2015 № 1457 «О перечне отдельных видов работ (услуг), выполнение (оказание) которых на территории Российской Федерации организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики, а также организациями, контролируруемыми гражданами Турецкой Республики и (или) организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики, запрещено» (далее – Постановление от 27.12.2015 № 1457), путем установления требования о наличии у участника открытого конкурса на оказание услуг по обязательному государственному страхованию должностных лиц контрольно-счетной палаты Приморского края лицензии, предусмотренной ст.6 Закона Российской Федерации от 27.11.92 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон о страховании), по следующим основаниям.

Согласно п.3 ст.6 Закона о страховании страховые организации, являющиеся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам (основным организациям) либо имеющие долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 процентов, не могут осуществлять в Российской Федерации страхование жизни, здоровья и имущества граждан за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета федеральным органам исполнительной власти (страхователям), страхование, связанное с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также страхование имущественных интересов государственных организаций

и муниципальных организаций.

Постановление от 27.12.2015 № 1457 устанавливает запрет на выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики, а также организациями, контролируемые гражданами Турецкой Республики и (или) организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики.

При этом согласно подп. б) п.1 Указа Президента Российской Федерации от 28.11.2015 № 583 «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики» признаки нахождения организаций под контролем граждан Турецкой Республики и (или) организаций, находящихся под юрисдикцией Турецкой Республики, определяются в соответствии с ч.ч.1, 2 ст.5 Федерального закона от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Нормами данного федерального закона предусмотрены иные, более широкие критерии, отнесения организаций к контролируемым. Отмечается также, что на основании сведений, содержащихся в лицензии в обязательном порядке согласно п.14 ст.32 Закона о страховании, невозможно оценить, является ли организация контролируемой. Таким образом, наличие лицензии не исключает возможность участия в конкурсе страховых организаций, контролируемых гражданами Турецкой Республики и (или) организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики.

Мнение об обязательности установления рассматриваемых требований содержится также в письме Минэкономразвития России от 17.02.2016 № Д28и-353. В данном письме обращается внимание на то, что в случае если Постановлением от 27.12.2015 № 1457 установлены обязательные требования к лицам, осуществляющим выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, заказчик устанавливает такие требования к участникам закупки. При этом выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, представляемая участником закупки во второй части заявки на участие в электронном аукционе, является документом, с помощью которого заказчик в том числе устанавливает соответствие такого участника требованиям п.1 ч.1 ст.31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (о соответствии участника требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки).

5. В части правомерности проведения проверки контрольно-счетного органа Комиссией по результатам рассмотрения обращения Контрольно-счетной палаты Приморского края, обращения Счетной палаты Самарской



области, в том числе в части механизма осуществления контроля за использованием контрольно-счетными органами бюджетных средств, государственного или муниципального имущества на основании постановлений (решений) законодательных (представительных) органов, с учетом позиции правовой комиссии по ранее поступившим обращениям отмечалось следующее.

Исходя из поставленных в обращении вопросов, можно выделить вопрос контроля в сфере закупок, осуществляемого в отношении контрольно-счетных органов в рамках положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, и вопрос контроля за использованием контрольно-счетными органами бюджетных средств, государственного или муниципального имущества, осуществляемого на основании постановлений (решений) законодательных (представительных) органов в рамках Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ.

Судебная практика в части контроля в сфере закупок в отношении контрольно-счетных органов (признания действий контролирующих органов не соответствующими требованиям действующего законодательства) носит единичный характер и неоднозначна в силу оснований, по которым принимаются решения.

Так, отмечалось, что ссылка судебной инстанции Самарской области на ч.9 ст.99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, устанавливающую цели (установление законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности в соответствии с указанным Федеральным законом, Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации) для уполномоченных органов по контролю в сфере закупок – органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, не корреспондируется с нормами данного закона в отношении деятельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок, и не соотносится с использованием контрольно-счетными органами бюджетных средств, государственного или муниципального имущества, поскольку на основании ч.2 указанной статьи контроль в сфере закупок осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ предусматривает осуществление контроля в сфере закупок в ходе плановых и внеплановых проверок в отношении всех без исключения заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений,

специализированных организаций, операторов электронных площадок. Частью 3 ст.99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ определены общие положения об осуществлении контроля в сфере закупок уполномоченными на это федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом муниципального управления, исключающие контроль, предусмотренный ч.ч.8, 9 ст.99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

При этом ст.105 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ предусмотрено, что любой участник закупки, а также осуществляющие общественный контроль общественные объединения, объединения юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации имеют право обжаловать в судебном порядке или в контрольный орган в сфере закупок действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Ограничение прав обжалования указанных действий, включая предварительные процедуры согласования проверок деятельности данных лиц и служб, противоречит действующему законодательству.

Целью контроля помимо проверки соблюдения государственными заказчиками установленных процедур в сфере размещения государственного заказа, включая порядок осуществления закупки товаров, работ, услуг, может быть также выявление административных правонарушений в сфере закупок, установленных ст.7.29.-7.32.3., ч.7.2. ст.19.5., ст.19.7.2-1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и соответствующими законами субъектов Российской Федерации. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена персональная ответственность для поставщиков (подрядчиков, исполнителей), должностных лиц заказчика, уполномоченного органа и уполномоченного учреждения за нарушения, допущенные при осуществлении закупок, установленные уполномоченными органами по контролю в сфере закупок.

Одновременно обращалось внимание, что в российской правовой системе судебный прецедент не является источником права.

Исходя из вышеизложенного, проверки контрольно-счетного органа уполномоченными федеральным законодательством органами (как, например, проверки государственных внебюджетных фондов, налоговых органов, трудовых инспекций и иных, также устанавливающих законность составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, достоверность учета таких расходов и отчетности) в части возложенных федеральным законодательством полномочий правомерны при проведении контрольных мероприятий, не включающих вопросы



фактического расходования бюджетных средств. Вопросы использования контрольно-счетными органами указанных средств могут быть проверены только при наличии соответствующего постановления (решения) законодательного (представительного) органа, незаконность действий должностных лиц в части осуществления проверок в отсутствие постановления (решения) может быть в установленном порядке опротестована в органах прокуратуры или оспорена в судебном порядке.

По вопросам контроля за использованием контрольно-счетными органами бюджетных средств, по мнению большинства членов Комиссии, инициатива проведения проверки за использованием бюджетных средств, государственного или муниципального имущества в отношении контрольно-счетного органа должна исходить от законодательного (представительного) органа, поскольку в соответствии с ч.3 ст.3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ законодательные (представительные) органы являются единственными государственными органами, кому подотчетны контрольно-счетные органы.

Унификация деятельности законодательных (представительных) органов в части установления порядка организации контроля за использованием контрольно-счетными органами бюджетных средств не представляется возможной в силу конституционного принципа разделения властей и самостоятельного (независимого) регулирования их деятельности законодательством субъекта Российской Федерации и соответствующими регламентами.

6. По результатам рассмотрения обращения Председателя Совета контрольно-счетных органов Ивановской области Комиссией даны разъяснения по вопросам порядка организации и проведения проверок при осуществлении муниципального финансового контроля в части применения норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ).

В ходе анализа обращения отмечалось, что аналогичные вопросы неоднократно рассматривались Министерством финансов Российской Федерации и судебными инстанциями (письма Минфина России от 11.02.2016 № 02-10-06/7315, от 27.04.2015 № 02-01-09/24357, от 26.12.2014 № 02-10/67813, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 15.07.2015 № Ф03-2051/2015 по делу № А24-4634/2014).

По мнению большинства членов комиссии и согласно позиции указанных органов, положение ч.3.1. ст.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в отношении порядка организации и проведения проверок при осуществлении муниципального финансового контроля не применяется.

Так, в письме от 11.02.2016 № 02-10-06/7315 Минфин России отметил, что установленная ст.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ сфера его применения в области организации и осуществления муниципального



контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального контроля на регулирование отношений в области внешнего муниципального финансового контроля не распространяется. Установленная сфера его применения в области организации и осуществления муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального контроля на регулирование отношений в области внешнего муниципального финансового контроля не распространяется.

При этом положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ следует рассматривать как во взаимосвязи между собой, так и иными законодательными актами Российской Федерации.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований являются органами внешнего муниципального финансового контроля и не осуществляют государственный контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере. В соответствии со ст.152 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) органы государственного (муниципального) финансового контроля являются участниками бюджетного процесса и осуществляют полномочия, установленные ст.157 БК РФ.

Общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований регулируются Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ.

На основании п.4 ч.2 ст.9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет в том числе полномочие по организации и осуществлению контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст.38 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования.

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ст.1).

В целях применения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в соответствии со ст.2 используется понятие «муниципальный контроль», обозначающее деятельность органов местного самоуправления,

уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

Полномочия в области организации и осуществлении муниципального контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации по осуществлению муниципального контроля, установлены ст.17.1. Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

В соответствии с ч.2 ст.17.1. Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ применяются к отношениям, связанным с осуществлением муниципального контроля, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

В этой связи деятельность контрольно-счетных органов в рамки регулирования Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ при осуществлении полномочий органа внешнего муниципального финансового контроля не входит.

Вместе с тем при осуществлении возложенных полномочий необходимо учитывать, что на основании норм Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ деятельность контрольно-счетных органов должна осуществляться на основе планов. Планирование деятельности контрольно-счетных органов осуществляется с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также на основании поручений законодательных (представительных) органов, предложений и запросов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав муниципальных образований.

Порядок включения в планы деятельности контрольно-счетных органов поручений законодательных (представительных) органов, предложений и запросов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав муниципальных образований устанавливается соответственно законами субъектов Российской Федерации или нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Отмечалось также, что позиция и действия органов прокуратуры, не

учитывающая требования законодательства, определяющего статус органов внешнего муниципального финансового контроля в части порядка организации и проведения проверок при осуществлении муниципального финансового контроля и применения норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, могут быть обжалованы в вышестоящую прокуратуру в установленном порядке.


По вопросу необходимости внесения изменений в п.14 ч.3.1. ст.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ членами комиссии отмечена их нецелесообразность в силу самостоятельности видов контроля, осуществляемого различными субъектами контроля. Указанным Федеральным законом устанавливаются ограничения только при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в связи с чем на аудит закупок его действие не распространяется.

7. По обращению Контрольно-счетной палаты Краснодарского края Комиссией рассмотрен вопрос квалификации фактов оплаты выполненных подрядчиками строительно-монтажных работ завышенных объемов и по завышенной стоимости.

Анализ сложившейся практики показал, что в ряде случаев квалификация данных фактов контрольно-счетными органами и их последующая оценка судебными органами складывается по пути признания оплаты выполненных работ в завышенном объеме (двойная оплата) и по завышенной стоимости как нецелевого использования бюджетных средств с применением мер ответственности, предусмотренных ст.15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом в качестве аргумента для обоснования признания расходования бюджетных средств нецелевым является отсутствие правовых оснований и документального подтверждения производимых затрат, а также то обстоятельство, что подобная оплата работ и материалов не направлена на достижение цели, предусмотренной при выделении соответствующих средств.

При этом отмечается, что для признания выявленных фактов оплаты работ в завышенных объемах и по завышенной стоимости нецелевым использованием бюджетных средств требуется в каждом конкретном случае установление всех обстоятельств дела.

Так, например, как нецелевое использование бюджетных средств квалифицируется оплата невыполненных работ или оплата материалов, не использовавшихся при выполнении строительных работ. Иные нарушения, связанные с использованием бюджетных средств в строительстве, могут квалифицироваться как неправомерное или неэффективное использование бюджетных средств, в том числе в зависимости от наличия или отсутствия конкретных документов, формулировок в них завышение стоимости материалов может трактоваться как неправомерное использование, а необоснованное использование коэффициентов изменения стоимости строительства в проектно-сметной документации – как неэффективное



использование бюджетных средств.

Одновременно нарушения, связанные с завышением стоимости материалов и работ, а также объемов выполненных работ, не могут рассматриваться как нецелевое использование бюджетных средств при квалификации нарушения со ссылкой на нормы гражданского законодательства, в том числе на ст.720 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой заказчик, принявший работу без проверки, лишается права ссылаться на недостатки работы, которые могли быть установлены при обычном способе ее приемки.

Также судами признается, что принимая выполненные работы и подписывая акты выполненных работ, содержащие сведения о стоимости и порядке ее определения с учетом расценок и коэффициентов, заказчик соглашается с указанной в них общей суммой, подлежащей уплате за данные работы, и тем самым признает обоснованными общий объем работ и их стоимость. На основании изложенного такие нарушения относятся к неправомерному или неэффективному использованию бюджетных средств.

Исключение составляют случаи, когда нецелевым использованием бюджетных средств квалифицируется оплата работ и материалов при выявлении отступлений от проектной документации и смет, выражающихся, в частности, в замене материалов на менее качественные, меньшей стоимости при сохранении изначально установленных расценок.

При анализе Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)², отмечается, что такое нарушение, как 4.45. «Приемка и оплата поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, несоответствующих условиям контрактов (договоров)», отнесено к группе 4 «Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц», а не к группе 8 «Нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплате денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств».

Методология государственного финансового контроля в настоящее время в большинстве случаев не предполагает квалификацию

² Одобрен Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации 17.12.2014 (протокол № 2-СКСО), Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18.12.2014.

рассматриваемых нарушений как нецелевое использование бюджетных средств. При этом обращается внимание, что судебными инстанциями при рассмотрении отдельных дел принимаются недостаточно корректные обоснования позиции финансовых органов контроля в части признания подобных расходов нецелевым использованием бюджетных средств со ссылками на нарушение ст.34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Для определения нарушения бюджетного законодательства, в том числе нецелевого использования бюджетных средств, в каждой конкретной ситуации необходимо выявить несоответствие факта осуществления финансово-хозяйственной операции конкретным положениям нормативных правовых актов и иных документов, повлекшее данное нарушение, и привести полные доводы в подтверждение выводов о нарушении. Анализируются все несоответствия, которые можно отнести к доказательствам допущения нарушения бюджетного законодательства, а также условия проведения неправомерной операции, первичная документация, подтверждающая ее состав. На основании указанных данных по конкретной ситуации лицами, осуществляющими контрольные мероприятия, должны определяться конкретные нарушения бюджетного законодательства. В отсутствие правовых оснований для предоставления средств расходы признаются нецелевыми.

С учетом принципа функциональной независимости и самостоятельности, доказательности судебного процесса обеспечение единообразного подхода к квалификации указанных фактов судебными органами без учета каждой конкретной ситуации не представляется возможным.

Отчеты о деятельности правовой комиссии регулярно размещаются на Портале СКСО и на официальном сайте Контрольно-счетной палаты Москвы. Информация по отдельным вопросам деятельности КСО субъектов РФ размещается в разделах «СКСО/Комиссии СКСО/Правовая комиссия» и «Документы СКСО» Библиотеки Портала.

**Председатель
правовой комиссии
Совета контрольно-счетных органов
при Счетной палате Российской Федерации**



В.А. Двуреченских

Гореленок И.В.
8(495)690-87-29

