

## **Отчет о деятельности Правовой комиссии Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Московской области за 2020 год**

В 2020 году Правовая комиссия Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Московской области (далее – Правовая комиссия) осуществляла свою работу в соответствии с утвержденным Планом работы на 2020 год.

В 2020 году Правовой комиссией проведено 2 заседания в режиме ВКС, результаты которых оформлены протоколами и размещены на сайте Контрольно-счетной палаты Московской области в разделе Правовой комиссии «Решения комиссии».

### **1. По реализации значимых для Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Московской области законодательных инициатив**

Правовой комиссией в 2020 году осуществлялась работа по реализации значимых для Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Московской области законодательных инициатив, в том числе по наиболее актуальному вопросу установления гарантий осуществления полномочий лицом, замещающим муниципальную должность в контрольно-счетном органе муниципального образования, а также по вопросам совершенствования действующего законодательства РФ в части установления административной ответственности за нарушения порядка учета муниципального имущества, и по исключению законодательно установленных полномочий должностных лиц органов внешнего муниципального финансового контроля в Московской области выписывать протоколы по статье 7.32.6 КоАП РФ.

Правовой комиссией проанализированы положения нормативных правовых актов для внесения соответствующих изменений и дополнений и подготовлены соответствующие обращения:

- По вопросу установления административной ответственности за нарушения порядка учета имущества, находящегося в муниципальной собственности, обратиться в Комиссию по правовым вопросам Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации, на имя Председателя Контрольно-счетной палаты Новосибирской области Гончаровой Елены Анатольевны для рассмотрения вопроса совершенствования федерального законодательства и разработки соответствующих предложений.

- По вопросу установления гарантий осуществления полномочий лицом, замещающим муниципальную должность в контрольно-счетном органе муниципального образования, обратиться в Союз муниципальных контрольно-счетных органов на имя Председателя Контрольно-счетной палаты города-курорта Сочи Астафьева Владимира Витальевича, а также в Комиссию по правовым вопросам Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате

Российской Федерации, на имя Председателя Контрольно-счетной палаты Новосибирской области Гончаровой Елены Анатольевны для рассмотрения вопроса совершенствования федерального законодательства в части внесения изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 38), Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ст. 8).

Полномочия по установлению гарантий лицу, замещающему муниципальную должность в контрольно-счетном органе муниципальных образований, у субъектов Российской Федерации отсутствуют, так как не закреплены на федеральном уровне законодательными нормативными правовыми актами, соответственно, требуется законодательная инициатива по внесению изменений в законодательство Российской Федерации.

- По вопросу исключения законодательно установленных полномочий должностных лиц муниципальных контрольно-счетных органов выписывать протоколы по статье 7.32.6 КоАП РФ обратиться в Контрольно-счетную палату Московской области, обладающую правом законодательной инициативы по вопросам внесения изменений в законодательство Московской области, на имя Председателя Королихина Виктора Владимировича, с предложением внесения изменений в часть 5 статьи 16.5 Кодекса Московской области об административных правонарушениях.

По вопросу увеличения срока исковой давности по нарушениям в области охраны собственности, в настоящее время подготавливаются изменения в КОАП РФ, согласно которым минимальный срок исковой давности по административным нарушениям составит 1 год, таким образом, организация законодательной инициативы исключается.

## **2. По сбору, обзору и обобщению актуальных правовых вопросов деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области**

Правовой комиссией проводилась работа по сбору и обзору актуальных правовых вопросов деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области:

1) по вопросам осуществления деятельности контрольно-счетными органами, в том числе стандартизации деятельности, правовых оснований участия в судебных заседаниях, направления ходатайств, правовых оснований составления протоколов об административных правонарушениях по установленным фактам, администрирования доходов местного бюджета муниципальными контрольно-счетными органами, выявления субъектов административной ответственности, квалификации нарушений.

Поступали также вопросы, касающиеся применения положений 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 № 44-ФЗ), в том числе метода

используемого при формировании начальной максимальной цены контракта, взыскания неустойки за просрочку исполнения обязательств по договору.

Правовой комиссией рассматривались вопросы применения статей Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля), в части невключения в договор, заключенный в соответствии с Федеральным законом 223-ФЗ, условия о проведении экспертизы результатов выполненных работ, которое предусмотрено Положением о закупке учреждения, нарушения порядка формирования и ведения плана финансово-хозяйственной деятельности, отнесения нарушений трудового законодательства.

Всего контрольно-счетными органами был направлен 31 правовой вопрос деятельности, в том числе 10 вопросов применения Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля).

Хочется выделить вопросы, касающиеся утверждения порядка осуществления полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю и утверждения порядка осуществления контрольно-счетным органом внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета, с которыми коллеги не раз обращались в Правовую комиссию.

Бюджетным законодательством определяется уровень утверждения порядка осуществления полномочий органами внешнего муниципального финансового контроля по внешнему муниципальному финансовому контролю и порядка осуществления внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета - представительным органом муниципального образования, при этом иные требования законодательством не установлены.

Позицию по определению того, каким образом будет установлен данный порядок, отдельным нормативным правовым актом, либо в составе иного нормативного правового акта, с учетом положений ст. 264.4, ч. 3 ст. 268.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, может выразить исключительно представительный орган муниципального образования.

Таким образом, порядок осуществления полномочий органом внешнего муниципального финансового контроля по внешнему муниципальному финансовому контролю, порядок проведения внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета определяются нормативными правовыми актами представительного органа, могут быть закреплены как в Положении о контрольно-счетном органе муниципального образования (в отношении порядка осуществления полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю), в составе Положения о бюджетном процессе (в отношении порядка проведения внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета), что не нарушает норм действующего законодательства, так и в виде отдельного документа.

По вопросу взыскания неустойки заказчиком за просрочку исполнения обязательств по договору:

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ, исполнение контракта включает в себя комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в том

числе при применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

В соответствии с ч. 6 ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ, в случае просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, заказчик направляет поставщику (подрядчику, исполнителю) требование об уплате неустоек (штрафов, пеней).

Исходя из изложенных норм права, на заказчика возложена обязанность взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем, в том числе, при применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта - в случае просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, заказчик направляет поставщику (подрядчику, исполнителю) требование об уплате неустоек (штрафов, пеней).

В случае, если поставщик (подрядчик, исполнитель) не отозвался на претензию и не выплатил неустойку, то заказчик обязан обратиться в суд.

Также обращаю внимание, что в соответствии с п. 12 Постановления Правительства Московской области от 27.12.2013 № 1184/57 «О порядке взаимодействия при осуществлении закупок для государственных нужд Московской области и муниципальных нужд» (вместе с "Положением о порядке взаимодействия при осуществлении закупок для государственных нужд Московской области и муниципальных нужд", "Регламентом работы Межведомственной комиссии по проверке обоснованности закупок"), в случае предоставления из бюджета Московской области бюджетам муниципальных образований Московской области межбюджетных трансфертов, имеющих целевое значение, за исключением иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в соответствии с законом Московской области о дополнительных мероприятиях по развитию жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы на соответствующий год, дополнительными условиями предоставления и расходования межбюджетных трансфертов в отношении закупок, осуществляемых муниципальными заказчиками Московской области, муниципальными бюджетными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями, обеспечение которых частично или полностью осуществляется за счет указанных межбюджетных трансфертов, является в том числе обеспечение принятия мер по взысканию неустоек (штрафов, пеней) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, в соответствии с пунктами 10.1(1) и 10.2 «Положения о порядке взаимодействия при осуществлении закупок для государственных нужд Московской области и муниципальных нужд».

Пунктом 10.1(1) Положения о порядке взаимодействия при осуществлении закупок для государственных нужд Московской области и муниципальных нужд

установлено, что в случаях, если возможность удержания суммы неустоек (штрафов, пеней) при оплате товара, работы или услуги контрактом не предусмотрена или такое удержание не может быть осуществлено в полном объеме, Заказчик подает в суд исковое заявление с требованием уплаты неустоек (штрафов, пеней), рассчитанных в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и условиями контракта.

### **3. По анализу сложившейся в Московской области практики обжалования представлений и предписаний контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области, решений, действий (бездействия) контрольно-счетных органов и их должностных лиц за 2016 – истекший период 2020 года**

Правовой комиссией проведен анализ сложившейся в Московской области практики обжалования представлений и предписаний контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области, решений, действий (бездействия) контрольно-счетных органов и их должностных лиц за 2016 – истекший период 2020 года, на основании информации, направленной контрольно-счетными органами, а также используя данные картотеки Арбитражного суда Московской области, по итогам которого установлено, что в исследуемом периоде данная практика немногочисленна, из 61 муниципальных контрольно-счетных органа установлена в 7 контрольно-счетных органах (11%), в том числе обжаловались (*СЛАЙД 1*):

- Контрольно-счетная палата городского округа Власиха Московской области – 1 представление; 1 – административный иск на бездействие должностного лица;
- Контрольно-счетная палата городского округа Зарайск Московской области – 1 представление;
- Контрольно-счетная палата городского округа Красногорск Московской области – 1 представление;
- Контрольно-счетная палата городского округа Лосино-Петровский – 1 предписание;
- Контрольно-счетная палата Можайского муниципального района Московской области – 1 предписание;
- Контрольно-счетная палата Одинцовского городского округа Московской области – 1 предписание;
- Контрольно-счетная палата городского округа Серпухов Московской области – 6 предписаний.

Предметом исковых заявлений являлось в большей части несогласие муниципальных учреждений, организаций с возмещением вреда, нанесенного муниципальному образованию в связи с нецелевым, незаконным использованием средств муниципального бюджета, в том числе средств субсидии из местного бюджета.

Всего установлено 13 судебных дел, из них по оспариванию предписаний (9 судебных дел), представлений (3 судебных дела), административный иск на бездействие должностного лица контрольно-счетного органа (1 судебное дело).

По большинству обжалований представлений, предписаний контрольно-счетных органов, действий (бездействия) должностных лиц контрольно-счетных органов решения полностью приняты в пользу контрольно-счетных органов, либо производство по делу прекращено (77% случаев), что говорит о высоком уровне профессиональной компетентности.

Больше всего обжаловалось предписаний Контрольно-счетной палаты городского округа Серпухов Московской области – 6 предписаний, все предписания признаны судом законными.

Решения о признании незаконными, либо недействительными предписаний контрольно-счетных органов вынесены в отношении контрольно-счетных палат городских округов Зарайск, Лосино-Петровский, решение о признании недействительным представления по отдельным его положениям в отношении контрольно-счетной палаты городского округа Красногорск.

По итогам проведенного анализа сложившейся судебной практики Правовой комиссией установлены факты:

включения вопросов в контрольные мероприятия и предложений в представления\предписания по итогам контрольных мероприятий за рамками установленных законодательством полномочий: проверке подвергаются средства учреждений от приносящей доход деятельности, соответственно, в рамках представления предлагается возместить материальный ущерб в местный бюджет, рассматриваются вопросы организации системы оплаты труда в коммерческой организации, соответственно, выносятся предложения в представлении по ее совершенствованию;

неверного толкования нецелевого использования бюджетных средств: при квалификации нарушений о нецелевом использовании бюджетных средств не соотносятся результат использования средств бюджета с целью, установленной при их выделении, как нецелевое использование бюджетных средств классифицируется оплата труда сотрудников муниципальных учреждений в размерах, не соответствующих установленным локальными правовыми актами;

неверного понимания целей направления представлений и предписаний контрольно-счетного органа: для возмещения ущерба, нанесенного невыполненными работами (неоказанными услугами); в результате приемки работ (услуг), использовании материалов при оказании работ (услуг), в объемах, несоответствующих условиям контракта; при нецелевом использовании бюджетных средств, направленных на выплаты по оплате труда, не предусмотренные нормативными правовыми актами; для привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц, ответственных за допущенные нарушения;

отражения в представлении нечетких, недоступных для понимания и, соответственно, неисполнимых требований.

С учетом вышеизложенного, Правовой комиссией предлагается при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля (*СЛАЙД 2*):

1. Соблюдение принципа законности, установленного ст. 4 Федерального закона от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и

деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) в части осуществления деятельности в соответствии с возложенными на контрольно-счетные органы действующим законодательством полномочиями.

Включение требований в представления и предписания контрольно-счетного органа в части устранения выявленных нарушений и недостатков в строгом соответствии с законодательно установленными полномочиями органов внешнего муниципального финансового контроля.

2. В актах по итогам контрольных мероприятий, являющихся в том числе документальными доказательствами выявленных нарушений в судебных органах, обеспечивать обоснованность и полноту доказательств приводимых нарушений, учет всех обстоятельств и факторов при отражении выводов.

Для определения нецелевого характера использования бюджетных средств необходимо учитывать в совокупности как отклонение от установленного порядка их использования, так и соотношение результата использования с целью, установленной при выделении этих средств, а также иные фактические обстоятельства, существовавшие при освоении выделенных средств.

3. Понимание целей внесения представления и направления предписания контрольно-счетного органа.

Согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 6-ФЗ, представления вносятся для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

Согласно ч. 4 ст. 16 Федерального закона № 6-ФЗ, предписания направляются в случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также в случае воспрепятствования проведению должностными лицами контрольно-счетных органов контрольных мероприятий.

4. Работа контрольно-счетных органов должна осуществляться на основании стандартов внешнего муниципального финансового контроля, методических рекомендаций (ст. 11 и ст. 18 Федерального закона № 6-ФЗ).

Общие требования к стандартам внешнего государственного (муниципального) финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Контрольно-счетной палатой Московской области и контрольно-счетными органами муниципальных образований Московской области утверждены распоряжением Контрольно-счетной палаты Московской области от 19.03.2019 г. № 40Р-25 (далее – Общие требования).

Приложением № 1 к Общим требованиям является:

Стандарт, регламентирующий общие правила проведения контрольного мероприятия, в котором отражаются вопросы содержания контрольного мероприятия - что может являться предметом контрольного мероприятия, проведения контрольного мероприятия – формирования акта контрольного мероприятия, составление представлений и предписаний.

Использование Методических указаний «Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) аудита

(контроля), одобренный Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ 17.12.2014, протокол № 2 с учетом региональных особенностей, утвержденный распоряжением Контрольно-счетной палаты Московской области 23.06.2020 № 41Р-49, с учетом изменений, внесенных распоряжением Контрольно-счетной палаты Московской области 13.07.2020 № 41Р-56.

5. Не отражать в представлениях и предписаниях нечеткие, недоступные для понимания, неисполнимые требования. Представление (предписание) должно содержать конкретные указания, реальные действия, которые необходимо совершить объекту контрольного мероприятия в целях прекращения и устранения выявленного нарушения.

Использовать в работе Методические указания по содержанию требований в представлениях и предписаниях, выносимых Контрольно-счетной палатой Московской области в ходе и по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, утвержденные распоряжением Контрольно-счетной палаты Московской области от 05.03.2020 № 41Р-26.

Основными направлениями деятельности Правовой комиссии на 2021 год являются:

- правовое обеспечение деятельности Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Московской области;
- запрос, сбор и обобщение актуальных вопросов деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области;
- анализ применения Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного контроля (аудита);
- анализ сложившейся практики контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области по применению статей КоАП РФ за 2019 – 2021 годы: состав и признаки административных правонарушений, возврат протоколов, прекращение административного производства, проблемные вопросы деятельности;
- реализация значимых для Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Московской области законодательных инициатив по направлениям, определенным в 2020 году.

План работы Правовой комиссии на 2021 год утвержден на заседании Правовой комиссии 14 декабря 2020 года.



# Судебная практика муниципальных контрольно-счетных органов (7 из 61 МКСО)

Контрольно-счетная палата городского округа Серпухов Московской области  
(6 предписаний)

Контрольно-счетная палата городского округа Власиха Московской области  
(1 представление; 1 - административный иск на бездействие должностного лица)

Контрольно-счетная палата городского округа Зарайск Московской области  
(1 представление)

Контрольно-счетная палата городского округа Красногорск Московской области  
(1 представление)

Контрольно-счетная палата городского округа Лосино-Петровский Московской области  
(1 предписание)

Контрольно-счетная палата Можайского муниципального района Московской области  
(1 предписание)

Контрольно-счетная палата Одинцовского городского округа Московской области  
(1 предписание)

# Рекомендации при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля

Соблюдение принципа законности: осуществление деятельности в соответствии с возложенными на контрольно-счетные органы действующим законодательством полномочиями (статья 4, часть 2 статьи 9 Федерального закона № 6-ФЗ, статья 98 Федерального закона № 44-ФЗ, статья 186 ЖК РФ)

Обеспечение обоснованности и полноты доказательств выявленных нарушений

Понимание целей внесения представлений и направления предписаний (части 1 и 4 статьи 16 Федерального закона № 6-ФЗ)

Работа на основе стандартов и методических рекомендаций (статьи 11 и 18 Федерального закона № 6-ФЗ)

Четкие, обоснованные, исполнимые требования в представлениях, применение в работе Методических указаний по содержанию требований в представлениях и предписаниях, выносимых Контрольно-счетной палатой Московской области в ходе и по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, утвержденных распоряжением Контрольно-счетной палаты Московской области от 05.03.2020 № 41Р-26