



КонсультантПлюс

"Комментарий к Федеральному закону
от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об
общих принципах организации и
деятельности контрольно-счетных
органов субъектов Российской
Федерации и муниципальных
образований"
(постатейный)

(Киреева Е.Ю., Антропцева И.О.,
Кравцова Е.А., Петрова И.В., Пушкин
А.В., Рябова Е.В.)

(Подготовлен для системы
КонсультантПлюс, 2016)

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 01.02.2023

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 7 ФЕВРАЛЯ 2011 Г. N 6-ФЗ
"ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ И
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ"**

Материал подготовлен с использованием правовых
актов
по состоянию на 30 сентября 2016 года

**Е.Ю. КИРЕЕВА, И.О. АНТРОПЦЕВА, Е.А. КРАВЦОВА,
И.В. ПЕТРОВА, А.В. ПУШКИН, Е.В. РЯБОВА**

Авторы:

Киреева Елена Юрьевна, доктор юридических наук, доцент, декан факультета управления персоналом и государственной службы Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ, автор ряда публикаций по проблемам государственного и муниципального управления;

Антропцева Ирина Олеговна, кандидат юридических наук, доцент кафедры налогового и финансового права Финансового университета при Правительстве РФ, заместитель руководителя юридического отдела управляющей компании ООО "МРЭМ", автор научных публикаций в области банковского права, комментариев к федеральным законам;

Кравцова Елена Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина, автор ряда публикаций по тематике комментируемого [Закона](#);

Петрова Инга Вадимовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), автор ряда публикаций по тематике комментируемого [Закона](#);

Пушкин Андрей Владимирович, кандидат экономических наук, управляющий партнер юридической компании "Tensor Consulting Group", автор комментариев к федеральным законам;

Рябова Елена Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доцент кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета "Высшая школа экономики", автор ряда публикаций по тематике комментируемого [Закона](#).

Настоящий научно-практический постатейный комментарий подробно раскрывает положения Федерального [закона](#) от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований", устанавливающего общие принципы их организации, деятельности и основные полномочия.

Раскрывая положения комментируемых статей, авторы осуществляют их системный правовой анализ в совокупности с положениями регионального и муниципального законодательства, а также приводят примеры из сложившейся правоприменительной практики.

Комментарий предназначен для сотрудников контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, практикующих юристов, деятельность которых связана с применением настоящего Федерального [закона](#), а также других лиц, исследующих вопросы осуществления внешнего финансового контроля в Российской Федерации.

При подготовке настоящего комментария использованы нормативные правовые акты по состоянию **на 30 сентября 2016 г.**

Список сокращений

АПК РФ - Арбитражный процессуальный [кодекс](#) Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ;

БК РФ - Бюджетный [кодекс](#) Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ;

ГК РФ - Гражданский кодекс Российской Федерации ([часть первая](#) от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ; [часть вторая](#) от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ; [часть третья](#) от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ; [часть четвертая](#) от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ);

ГПК РФ - Гражданский процессуальный [кодекс](#) Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ;

КоАП РФ - [Кодекс](#) Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ;

Конституция РФ - [Конституция](#) Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.);

НК РФ - Налоговый кодекс Российской Федерации ([часть первая](#) от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ; [часть вторая](#) от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ);

ТК РФ - Трудовой [кодекс](#) Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ;

УК РФ - Уголовный [кодекс](#) Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ;

УПК РФ - Уголовно-процессуальный [кодекс](#) Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ;

ФЗ "О государственной гражданской службе РФ" - Федеральный [закон](#) от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации";

ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" - Федеральный [закон](#) от 20 апреля 1995 г. N 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов";

ФЗ "О муниципальной службе в РФ" - Федеральный [закон](#) от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации";

ФЗ "О некоммерческих организациях" -
Федеральный [закон](#) от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О
некоммерческих организациях";

ФЗ "О Счетной палате РФ" - Федеральный [закон](#)
от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ "О Счетной палате
Российской Федерации";

ФЗ "Об общих принципах организации
законодательных (представительных) и исполнительных
органов государственной власти субъектов РФ" -
Федеральный [закон](#) от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об
общих принципах организации законодательных
(представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской
Федерации";

ФЗ "Об общих принципах организации местного
самоуправления в РФ" - Федеральный [закон](#) от 6
октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах
организации местного самоуправления в Российской
Федерации".

7

февраля

20

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

**ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ И
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

(в ред. Федеральных законов от 02.07.2013 N 185-ФЗ,
от 04.03.2014 N 23-ФЗ)

Статья 1. Цель настоящего Федерального закона

Комментарий к [статье 1](#)

1. Принятие нормативного правового акта всегда обусловлено определенной целью, в комментируемом Законе она отдельно выделена и закреплена во вступительной [статье](#). Согласно словарному определению **цель** - "это идеальное мысленное предвосхищение результата деятельности, в качестве непосредственного мотива цель направляет и регулирует человеческую деятельность, содержание цели зависит от объективных законов действительности, реальных возможностей субъекта и применяемых средств" <1>. Таким образом, под целью понимают **результат**, который должен быть достигнут посредством принимаемого закона. Таким результатом согласно комментируемой [статье](#) является:

<1> Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М.: Советская энциклопедия, 1991. Т. 2. С. 613.

1) установление **общих принципов организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований.**

Принцип - это основание, правило, основа, от

которой не отступают <2>. Принципы представляют собой основополагающие начала, на которых строится организация любой деятельности и сама деятельность органов государственной власти. Именно для создания единообразной практики функционирования контрольно-счетных органов субъектов РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований в рамках комментируемого Закона устанавливаются общие принципы их деятельности, которые содержатся в [ст. 4](#) комментируемого Закона (**подробнее см. комментарий к ст. 4**). Для обеспечения эффективного осуществления государственной функции финансового контроля в рамках настоящего Федерального [закона](#) также закрепляются общие принципы организации контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований - им посвящены [ст. ст. 3, 5, 6, 7, 8](#);

<2> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2007. С. 351.

2) установление **основных полномочий контрольно-счетных органов** субъектов РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Субъекты РФ и муниципальные образования вправе в рамках издаваемых ими правовых актов детализировать и расширять полномочия контрольно-счетных органов, однако их основные, ключевые полномочия должны быть установлены на федеральном уровне, что нашло отражение в [ст. 9](#) комментируемого Закона (**подробнее см. комментарий к ст. 9**).

Контрольно-счетные органы - это органы, специально созданные во исполнение Конституции РФ, комментируемого Закона, БК РФ, а также законодательства о бюджетном процессе субъектов РФ и муниципальных образований, образуемые представительными органами власти субъектов РФ и муниципальных образований, осуществляющие публичный аудит на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости и гласности.

Контрольно-счетные органы субъектов РФ и контрольно-счетные органы муниципальных образований осуществляют **контрольную деятельность**, которая является функцией правового регулирования. Действующее законодательство не определяет сам термин "финансовый контроль", в связи с чем в правовой доктрине представлено множество точек зрения. Финансовый контроль реализуется государством в процессе осуществления финансовой деятельности и на всех ее стадиях. Например, Е.Ю. Грачева определяет финансовый контроль как "деятельность уполномоченных государством органов и организаций за соблюдением законности в процессе собирания, распределения, перераспределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан" <3>.

<3> Грачева Е.Ю., Хорина Л.Я. Государственный финансовый контроль: Курс лекций. М.: Проспект, 2005. С. 63.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль представляет собой деятельность уполномоченных государством органов, направленную на соблюдение законности в рамках осуществления бюджетного процесса. Правовые основы финансового контроля заложены такими международными актами, как Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г., и Мексиканская декларация независимости, принятая XXI Конгрессом международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Мехико в 2007 г. (подробнее см. п. 1 комментария к ст. 2). В рамках национального законодательства правовые основы государственного (муниципального) финансового контроля заложены в Конституции РФ, БК РФ и Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации".

В соответствии с п. 1 ст. 265 БК РФ государственный финансовый (муниципальный) контроль подразделяется на внешний и внутренний. В БК РФ закреплены только правовые основы осуществления финансового контроля, его виды и основные методы, а право формирования собственных контрольно-счетных органов предоставлено субъектам РФ и муниципальным образованиям. Соответственно, посредством принятия комментируемого Закона реализована необходимость принятия на федеральном уровне нормативного правового акта, определяющего общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, которые должны находить дальнейшее развитие в законах субъектов РФ и нормативных правовых актах муниципальных образований.

Система органов государственного (муниципального) финансового контроля включает в себя Счетную палату РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, а также контрольно-счетные органы муниципальных образований.

Комментируемый **Закон** применяется, таким образом, в отношении:

1) контрольно-счетных органов субъектов РФ - они представляют собой аналог Счетной палаты РФ на региональном уровне, причем в некоторых субъектах РФ называются аналогично <4>, а в некоторых именуются контрольно-счетными палатами субъекта РФ <5>. На указанные органы возложены полномочия по осуществлению внешнего государственного финансового контроля в рамках осуществления финансовой деятельности, в том числе и бюджетного процесса, на территории субъекта РФ;

<4> См.: Статья 43 Устава (Основного закона) Владимирской области от 14 августа 2001 г. N 62-ОЗ, ст. 130 Устава Красноярского края от 5 июня 2008 г. N 5-1777.

<5> См.: **Статья 31** Устава города Москвы, утв. Московской городской Думой 28 июня 1995 г., **ст. 29** Устава Ленинградской области от 27 октября 1994 г. N 6-оз, ст. 46 Устава Вологодской области от 18 октября 2001 г. N 716-ОЗ.

2) контрольно-счетных органов муниципальных образований - это органы, создаваемые представительными органами местного

самоуправления, осуществляющие муниципальный финансовый контроль в рамках осуществления финансовой деятельности на территории муниципального образования. В нормативных актах муниципальных образований контрольно-счетные органы обычно называются "контрольно-счетные палаты" <6>, "контрольно-счетные комиссии" <7>.

<6> См.: Статья 54 Устава муниципального образования город Алейск Алтайского края от 23 декабря 2015 г. N 58, ст. 40 Устава городского округа "Город Белгород" (принят решением Белгородского городского совета депутатов от 29 ноября 2005 г. N 197).

<7> См.: Положение о Контрольно-счетной комиссии муниципального района "Могочинский район", утвержденное решением Совета муниципального района "Могочинский район" Забайкальского края от 27 сентября 2012 г. N 275.

2. Комментируемая [статья](#) позволяет определить общественные отношения, на которые распространяется действие настоящего Федерального [закона](#): ими являются **отношения, возникающие в процессе организации, осуществления деятельности и реализации основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований. Таким образом, совокупность общественных отношений, которые регулируются комментируемым [Законом](#), составляют:**

- организационные правоотношения -
складываются в процессе образования

контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, определения их состава и структуры, назначения должностных лиц, аудиторов;

- **функциональные правоотношения** - складываются в процессе осуществления контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований полномочий в сфере внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, в частности: контроля за исполнением бюджета субъектов и муниципальных образований; экспертизы проектов законов о бюджете субъектов РФ и местных бюджетов; внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъектов РФ и муниципальных образований; организации и осуществления контроля за законностью, результативностью использования средств бюджета субъектов РФ, территориальных внебюджетных фондов и иных источников; контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом субъектами РФ и муниципальными образованиями; оценки эффективности налоговых и иных льгот, анализа бюджетного процесса и др.;

- **внешние правоотношения** - складываются между контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований и Счетной палатой РФ, правоохранительными органами, налоговыми органами, органами прокуратуры, надзорными и контрольными органами, территориальными управлениями Банка России.

В целом правоотношения, регулируемые комментируемым **Законом**, относятся к **финансовым правоотношениям**, поскольку они отвечают следующим признакам:

- возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований;

- одним из субъектов в этих правоотношениях всегда является уполномоченный орган государства или местного самоуправления;

- возникают по поводу денег <8>.

<8> Основы права: Учебное пособие / Под ред. О.Е. Кутафина. М.: Проспект, 2010. С. 234.

3. Положения комментируемого [Закона](#) тесно взаимосвязаны с положениями бюджетного законодательства и основаны на нем.

Федеративное устройство России обуславливает особую структуру органов власти, финансовой системы государства и бюджетной системы. В соответствии со [ст. 10](#) БК РФ бюджетная система является трехуровневой и состоит из: 1) федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, 2) бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, 3) местных бюджетов. Действующее законодательство РФ закрепляет бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований соответственно в [ст. ст. 7, 8](#) и [9](#) БК РФ.

В соответствии со [ст. 8](#) БК РФ субъекты РФ осуществляют **контроль за исполнением и утверждением отчета об исполнении бюджета** субъектов РФ и бюджетов территориальных внебюджетных фондов, а также самостоятельно

осуществляют бюджетный процесс. Согласно [ст. 9](#) БК РФ муниципальные образования аналогично осуществляют **контроль за исполнением и утверждением отчета об исполнении местного бюджета**, самостоятельно осуществляют бюджетный процесс. Полномочие органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления осуществлять бюджетный процесс определено в [ст. 32](#) БК РФ.

В [ст. 31.1](#) БК РФ закрепляется принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований, что дает им право самостоятельно определять полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере финансового контроля. В соответствии со [ст. 153](#) БК РФ законодательным (представительным) органам предоставлено **право формировать и определять правовой статус органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля**. В то же время необходимо обратить внимание, что согласно [ст. 7](#) БК РФ установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений относится к бюджетным полномочиям Российской Федерации.

Закрепленный в [ст. 268.1](#) БК РФ **перечень полномочий органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля** по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля открытый, содержит основные полномочия, а именно: контроль за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в ходе исполнения

бюджета, контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета. Необходимо обратить внимание, что указанная норма отсылает к комментируемому [Закону](#), а в [п. 3 ст. 268.1](#) БК РФ прямо указывается, что порядок осуществления полномочий органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля определяется федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Основы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля определены федеральным законодательством, нормы которого впоследствии должны найти свое закрепление в нормативных актах субъектов РФ и муниципальных образований.

Таким образом, настоящий Федеральный [закон](#) подлежит применению исключительно в рамках осуществления государственного (муниципального) внешнего финансового контроля контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований и требует обязательного соответствия принимаемых субъектами РФ законов и нормативных правовых актов муниципальных образований общим требованиям, принципам и положениям комментируемого [Закона](#).

Статья 2. Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 2](#)

1. [Часть 1](#) комментируемой статьи устанавливает систему нормативно-правового регулирования

деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ. Данная система основывается на принципе федерализма (ст. ст. 1, 5 Конституции РФ) и включает 2 уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации.

Система базируется на конституционных принципах, включающих принцип верховенства Конституции РФ (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ), разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), вхождения общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ в правовую систему Российской Федерации (ч. 4 ст. 15), отнесения к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. "н" ч. 1 ст. 72), самостоятельного установления субъектами РФ системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).

Следует отметить, что комментируемая **статья** напрямую не упоминает в числе регуляторов организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований нормы и принципы международного права, но данный вид источников предусмотрен ч. 4 ст. 15 Конституции РФ <9>.

<9> В **Постановлении** Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. N 21-П "По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", п. п. 1 и 2 ст. 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой ст. 11, п. 4 части четвертой ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. ч. 1 и 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ч. ч. 1 и 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 части четвертой ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" сформирована правовая позиция, согласно которой **ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 15 и ст. 79 Конституции РФ** закрепляют суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу **Конституции** РФ и недопустимость имплементации в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания, из чего следует, что международные договоры подлежат реализации в рамках российской правовой системы только при условии признания высшей юридической силы именно **Конституции** РФ.

Среди **международных правовых актов**, прежде всего, необходимо отметить Лимскую **декларацию** руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших

органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.). Данный документ закрепляет виды, принципы контроля (гл. 1, 2), взаимоотношения контрольных органов с иными органами государственной власти и их права (гл. 3, 4), устанавливает методы контроля, статус должностных лиц и международный обмен опытом, формы отчетности, полномочия контрольных органов (гл. 5 - 7).

Далее следует назвать Мексиканскую декларацию независимости (принята XXI Конгрессом международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Мехико в 2007 г.), установившую, что высшие органы финансового контроля в общем признают восемь основных принципов, которые вытекают из Лимской декларации и решений, принятых на XVII Конгрессе ИНТОСАИ в г. Сеуле, в качестве важнейших требований к должному аудиту государственного сектора. В тексте Декларации конкретизировано содержание вышеназванных принципов.

Для регулирования статуса контрольно-счетных органов муниципальных образований важную роль также играет Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). В ст. 4 Европейской хартии установлен принцип полноты и свободы действий органов местного самоуправления в пределах, установленных законом, в ст. 6 закреплены права местных органов самостоятельно определять свои внутренние административные структуры, а также принцип профессионализма и компетентности в формировании их состава, в ст. 9 урегулированы вопросы финансовых ресурсов муниципальных органов и права по их использованию.

В систему регулирования деятельности

контрольно-счетных органов законодатель включает ряд **федеральных законов**, прежде всего, **ФЗ** "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ". Указанный акт содержит ряд важных подходов к регулированию статуса органов государственной власти субъектов РФ. Так, в **главе IV.1** "Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации" содержатся нормы об определении полномочий органов государственной власти субъекта РФ (**ст. 26.1**):

1) полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта РФ;

2) полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются **Конституцией** РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ;

3) полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями.

Федеральные законы, договоры о разграничении полномочий и соглашения, определяющие полномочия

органов государственной власти субъекта РФ, должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта РФ, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий, не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответствовать другим требованиям, установленным **ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ"**. Указанные требования распространяются также на указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

В указанной **главе** также урегулировано финансовое обеспечение осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам ведения субъектов РФ и установлены его принципы (**ст. ст. 26.2 - 26.3**).

Следующим федеральным законом назван **БК РФ**, устанавливающий бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований (**гл. 2**). Также БК РФ регулирует основы государственного (муниципального) финансового контроля (**гл. 26**). В **главе 26** БК РФ установлены виды, объекты, методы, полномочия органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля (**ст. ст. 266.1, 267.1, 268.1**), к числу которых отнесены Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Также в **ч. 4** БК РФ содержатся положения, регулирующие ответственность за нарушения бюджетного законодательства (соответственно, **гл. 29** "Общие положения о бюджетных нарушениях и

применении мер принуждения" и [гл. 30](#) "Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение").

К числу **иных федеральных законов**, регламентирующих вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов, относятся нормы антикоррупционного законодательства, содержащие ограничения и запреты в отношении лиц, замещающих государственные должности или должности государственной (муниципальной) службы в контрольно-счетных органах субъектов РФ и муниципальных образований. В частности, это Федеральный [закон](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Федеральный [закон](#) от 3 декабря 2012 г. N 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", Федеральный [закон](#) от 7 мая 2013 г. N 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами".

Наряду с федеральными законами в систему правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов входят **иные нормативные правовые акты**, издаваемые федеральными органами государственной власти: главой государства, органами исполнительной власти. В их числе указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы Минфина РФ и иных федеральных органов исполнительной власти.

В данных нормативных правовых актах

установлены общие для всех субъектов финансового контроля требования к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля.

Например, действуют следующие Указы Президента РФ: от 25 июля 1996 г. [N 1095](#) "О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации" и от 2 февраля 2016 г. [N 41](#) "О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере".

Среди иных подзаконных актов в указанной сфере можно назвать [Постановление](#) Правительства РФ от 17 июля 1995 г. N 714 "Об утверждении Порядка контроля за целевым использованием средств краткосрочной финансовой поддержки", [Приказ](#) Министерства финансов РФ от 25 декабря 2008 г. N 146н "Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля"), [письмо](#) Минфина РФ от 4 августа 2015 г. N 02-10-09/45065 "О некоторых вопросах, возникающих при осуществлении государственного (муниципального) финансового контроля" и др.

В конституциях (уставах) субъектов РФ по-разному урегулирован правовой статус контрольно-счетных органов субъектов РФ. В одних специальные главы (разделы) посвящены статусу органов государственной власти, включая статьи, определяющие статус контрольно-счетных органов.

Так, в Уставе Санкт-Петербурга (принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14 января 1998 г.) содержится [ст. 21-1](#) "Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга", устанавливающая порядок формирования, сроки полномочий, законодательное регулирование

компетенции указанного органа.

Однако далеко не все конституции (уставы) субъектов РФ включают контрольно-счетный орган в систему органов государственной власти и содержат нормы, определяющие его правовой статус.

В Уставе Московской области от 11 декабря 1996 г. N 55/96-ОЗ [статья 30](#), регламентирующая государственные должности данного субъекта РФ, включает в их число должности председателя Контрольно-счетной палаты Московской области; заместителя председателя Контрольно-счетной палаты Московской области и аудитора Контрольно-счетной палаты Московской области. На основании [п. "в.1" ч. 7 ст. 42](#) Устава Контрольно-счетная палата Московской области является субъектом права законодательной инициативы.

В Уставе Ростовской области от 29 мая 1996 г. N 19-ЗС в ст. 43, определяющей полномочия Законодательного Собрания Ростовской области, устанавливается порядок образования и деятельности Контрольно-счетной палаты Ростовской области, порядок назначения на должность председателя Контрольно-счетной палаты Ростовской области, заместителя председателя Контрольно-счетной палаты Ростовской области и аудиторов Контрольно-счетной палаты Ростовской области (п. 12 ч. 2).

Законы субъектов РФ о контрольно-счетном органе конкретизируют нормы конституций (уставов), определяя порядок формирования, состав, структуру, компетенцию контрольно-счетного органа субъекта РФ и его должностных лиц.

Среди них назовем, к примеру, Закон

Карачаево-Черкесской Республики от 15 ноября 2011 г. N 59-РЗ "О Контрольно-счетной палате Карачаево-Черкесской Республики", [Закон](#) Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. N 455-85 "О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга", Областной [закон](#) Ленинградской области от 14 октября 2011 г. N 77-оз "О Контрольно-счетной палате Ленинградской области", Закон Краснодарского края от 4 октября 2011 г. N 2321-КЗ "О Контрольно-счетной палате Краснодарского края".

Ряд организационных вопросов контрольно-счетных органов субъектов РФ урегулирован **нормативными правовыми актами законодательного (представительного) органа субъекта РФ**. В частности, такими актами являются [Постановление](#) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 16 ноября 2011 г. N 740 "О порядке назначения на должности заместителя председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга", [Постановление](#) Законодательного Собрания Ленинградской области от 19 декабря 2012 г. N 1474 "Об утверждении Порядка организации доступа и контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Законодательного Собрания Ленинградской области и Контрольно-счетной палаты Ленинградской области".

К числу иных источников нормативного регулирования относятся **акты, издаваемые контрольно-счетными органами**, например, [Приказ](#) Контрольно-счетной палаты Москвы от 31 марта 2016 г. N 33/01-05 "Об утверждении Стандарта 1.3 "Годовой отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы", [Приказ](#) Контрольно-счетной палаты Москвы от 2 ноября 2015 г. N 88/01-05 "Об утверждении локальных нормативных правовых актов" (вместе с "Порядком

организации экспертизы проектов государственных программ города Москвы", "Порядком организации экспертизы проектов нормативных правовых актов города Москвы").

2. Часть 2 комментируемой статьи закрепляет **систему правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований**, которая основана на тех же принципах, что и система регулирования контрольно-счетных органов субъектов РФ, поскольку в ее основе находится **Конституция** РФ и она включает **БК** РФ и ряд федеральных законов. Однако данная система имеет и отличие, обусловленное наличием третьего уровня регуляторов помимо федерального законодательства и законодательных актов субъектов РФ - уровня муниципальных образований, в которых издаются муниципальные правовые акты, в том числе и по вопросам муниципального финансового контроля.

Наряду с перечисленными в **комментарии к ч. 1** конституционными принципами важным для регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований является установленный **ст. 12** Конституции РФ принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и невхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, а также самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления (**ч. 1 ст. 131** Конституции РФ).

Помимо **Конституции** РФ статус органов местного самоуправления, включая контрольно-счетные органы муниципальных образований, урегулирован в **ФЗ** "Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ".

Данный нормативный правовой акт в числе вопросов местного значения закрепляет полномочия муниципальных образований по контролю в бюджетной сфере: контроль за исполнением бюджетов поселений, муниципальных районов, городских округов, бюджета внутригородского района (ст. ст. 14, 15, 16, 16.2 указанного Федерального закона).

Правовому статусу контрольного органа посвящена ст. 38 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". В соответствии с данной нормой контрольный орган на муниципальном уровне (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и т.д.) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также для контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности <10>.

<10> Алексеева М.Г. Законодательное регулирование организационно-правовых основ осуществления внешнего муниципального финансового контроля: проблемы теории и практики // Право и государство. 2015. N 2. С. 81.

ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" допускается, что по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального

образования решением арбитражного суда субъекта РФ может быть введена временная финансовая администрация на срок до одного года.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, включая обеспечение контроля за исполнением бюджета муниципального образования (ч. 4 ст. 75).

БК РФ закрепляет за органами муниципального финансового контроля статус участников бюджетного процесса (ст. 152 БК РФ). Бюджетные полномочия органов муниципального финансового контроля установлены ст. 157 БК РФ.

В комментируемой статье закреплено, что в случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации.

Прежде всего, необходимо отметить, что конституции (уставы) субъектов РФ регулируют вопросы организации местного самоуправления и в структуру органов местного самоуправления включают контрольно-счетные органы муниципальных образований. Так, в ст. 62 "Органы местного самоуправления в Санкт-Петербурге" Устава Санкт-Петербурга указано, что структуру органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге составляет в том числе контрольно-счетный орган внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга.

Однако чаще статус контрольно-счетного органа муниципального образования установлен специальным законом субъекта. Примерами подобных актов являются Закон Республики Алтай от 30 марта 2012 г. N 15-РЗ "О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Республике Алтай", Закон Республики Тыва от 11 ноября 2011 г. N 949 ВХ-1 "О регулировании отдельных вопросов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Республики Тыва", Закон Тамбовской области от 4 декабря 2013 г. N 343-З "Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Тамбовской области", Закон Ярославской области от 2 декабря 2013 г. N 63-З "Об отдельных вопросах организации деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Ярославской области" и т.д. В таких законах субъектов РФ устанавливаются, например, порядок представления информации по запросам контрольно-счетного органа, сроки представления пояснений и замечаний руководителей проверяемых органов и организаций, порядок и форма уведомления председателя контрольно-счетного органа об опечатывании касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятии документов и материалов.

В уставах муниципальных образований, как правило, содержится отдельная статья, посвященная контрольно-счетному органу муниципального образования. В уставах городских округов контрольно-счетному органу может быть отведена отдельная глава либо несколько статей. Так, в Уставе города Казани от 17 декабря 2005 г. N 3-5 контрольно-счетной палате посвящена глава VI,

объединяющая ст. 46 "Статус Контрольно-счетной палаты" и ст. 47 "Председатель Контрольно-счетной палаты".

В ст. 30 Устава города Шахты Ростовской области (принят решением Шахтинской городской Думы от 8 ноября 2005 г. N 106) в структуру органов местного самоуправления данного муниципального образования включена Контрольно-счетная палата города Шахты. Частью 1.2 ст. 32 предусмотрено, что городская Дума ежегодно рассматривает отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты города Шахты. В ст. 33 закреплено право председателя данного контрольно-счетного органа участвовать в работе городской Думы на ее заседаниях с правом совещательного голоса. Непосредственно регулированию статуса посвящена ст. 39.2 Устава города Шахты.

Нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований утверждаются:

- положения о контрольно-счетных органах (например, решение Горно-Алтайского городского Совета депутатов от 25 апреля 2013 г. N 10-6, "О создании контрольно-счетного органа муниципального образования "Город Горно-Алтайск" - Контрольно-счетной палаты города Горно-Алтайска и утверждении Положения о Контрольно-счетной палате города Горно-Алтайска", решение Совета депутатов Можайского муниципального района МО от 29 августа 2011 г. N 335/2011-Р "Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате Можайского муниципального района", решение Петрозаводского городского Совета от 4 июня 2013 г. N 27/19-295 "Об утверждении Положения "О Контрольно-счетной палате

Петрозаводского городского округа", нормативный правовой акт Якутской городской Думы от 23 декабря 2011 г. N 45-НПА "Положение о Контрольно-счетной палате города Якутска";

- регламенты контрольно-счетных органов, их структура и штатная численность (см. например, решение Собрания представителей муниципального образования "Ольский городской округ" от 4 февраля 2016 г. N 99-РН "О структуре и штатной численности Контрольно-счетной палаты муниципального образования "Ольский городской округ", решение Собрания представителей Ягоднинского городского округа от 4 февраля 2016 г. N 92 "Об утверждении Регламента Контрольно-счетной палаты муниципального образования "Ягоднинский городской округ");

- положения, регулирующие отдельные аспекты проведения муниципального финансового контроля, методику его проведения, устанавливающие порядок доступа к информации о деятельности контрольно-счетного органа и т.д. (см. Положение о порядке проведения контрольно-ревизионных мероприятий и экспертно-аналитических работ Контрольно-счетной палатой муниципального образования "Ольский район", утвержденное решением Собрания представителей муниципального образования "Ольский район" Магаданской области от 9 марта 2011 г. N 511-РН, и т.д.).

- ежегодные отчеты о деятельности контрольно-счетного органа (например, решение Совета депутатов г. Новосибирска от 23 марта 2016 г. N 181 "Об отчете о деятельности контрольно-счетной палаты города Новосибирска за 2015 год", решение Совета депутатов г. Искитима от 24 февраля 2016 г. N 470 "Об

отчете о деятельности Контрольно-счетного органа города Искитима за 2015 год").

Как и в случае с контрольно-счетными органами субъектов РФ, правовое регулирование деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также с помощью **актов, принимаемых самими контрольно-счетными органами** (например, Постановление председателя Контрольно-счетной палаты МО город Салехард от 21 октября 2010 г. N 11 "Об утверждении ведомственной целевой программы "Развитие системы муниципального финансового контроля в муниципальном образовании г. Салехард на 2011 - 2013 гг." (вместе с Перечнем, сроками и объемом финансирования мероприятий Программы), Постановление председателя Контрольно-счетной палаты муниципального образования "Город Салехард" от 20 января 2011 г. N 1 "Об утверждении Порядка обжалования действий (бездействия), решений, принимаемых при рассмотрении обращений граждан, и осуществлении контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Контрольно-счетной палаты муниципального образования "Город Салехард" и т.д.), а также различного рода соглашения о сотрудничестве и взаимодействии (например, Соглашение о взаимодействии Контрольно-счетной палаты города Кемерово и прокуратуры города Кемерово от 11 февраля 2013 г.), Постановление Контрольно-счетной комиссии Вольского муниципального района от 19 марта 2012 г. N 1 "Об утверждении Положения о предоставлении гражданами, замещающими муниципальные должности в Контрольно-счетной комиссии Вольского муниципального района, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей").

3. Часть 3 комментируемой статьи определяет соотношение существующих источников правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов, тем самым определяя порядок разрешения коллизий между нормами различной или одинаковой юридической силы. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов, не должны противоречить **БК** РФ и комментируемому **Закону**.

Статья 3. Основы статуса контрольно-счетных органов

Комментарий к **статье 3**

Статья 3 комментируемого Закона посвящена определению правового статуса контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

1. В ч. 1 ст. 3 определяется **правовой статус контрольно-счетного органа субъекта РФ**. Норма, содержащаяся в комментируемом **пункте**, закрепляет несколько признаков контрольно-счетного органа субъекта РФ. Совокупность этих признаков и формирует его правовой статус. К ним относятся:

1) непрерывность деятельности контрольно-счетного органа, его постоянный характер. Это означает, что контрольно-счетный орган не формируется на определенный срок для решения

конкретных задач, а функционирует непрерывно без ограничения срока его полномочий. Данный элемент правового статуса контрольно-счетного органа предопределяет законодательное положение о том, что деятельность контрольно-счетного органа не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий законодательного (представительного) органа ([ч. 5 комментируемой статьи](#));

2) отнесение контрольно-счетного органа субъекта РФ к органам внешнего государственного финансового контроля.

Дифференциация государственного финансового контроля на внешний и внутренний закреплена в [ст. 265](#) БК РФ. В данном случае БК РФ выступает законом общего характера. Классификация государственного финансового контроля (аналогично - муниципального финансового контроля) основана на включенности органа контроля в систему органов исполнительной власти (систему исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления). Отнесение контрольно-счетных органов субъектов РФ к органам внешнего государственного финансового контроля позволяет законодательно закрепить в [ч. 4 комментируемой статьи](#) их организационную и функциональную независимость при реализации своих полномочий. Именно этот принцип деятельности контрольно-счетных органов в Российской Федерации позволяет определить их статус емким термином "аудит". Впервые данный термин применительно к контрольно-счетному органу был применен в [ФЗ "О Счетной палате РФ"](#). Однако в комментируемом [Зако](#)не законодатель не нашел целесообразным определить правовой статус территориальных контрольно-счетных органов (контрольно-счетных органов субъектов РФ и

муниципальных образований) через понятие "аудит".

Как таковое понятие **финансового контроля** законодательно не закреплено. Однако данный термин применяется в сфере бюджетных отношений и закрепляется БК РФ. Финансовый контроль означает буквально "контроль за использованием бюджетных средств". Следует учесть, что в научной литературе термин "финансовый контроль" может использоваться более широко, быть более емким и включать разные виды, к примеру, налоговый и валютный. Однако законодатель сузил такой доктринальный широкий взгляд на финансовый контроль до контроля в бюджетной сфере. Следовательно, следует различать такие понятия, как **"финансовый контроль"** и **"контроль в сфере публичных финансов"**. [Статья 265](#) БК РФ классифицирует государственный финансовый контроль не только на внешний и внутренний, но и на предварительный и последующий. Предварительный государственный финансовый контроль осуществляется до операции по использованию бюджетных средств путем применения метода санкционирования операций, последующий - после операции. БК РФ относит контрольно-счетные органы к органам, осуществляющим последующий государственный (муниципальный) финансовый контроль. Между тем в этих двух положениях кроется противоречие. Дело в том, что БК РФ относит к сфере государственного финансового контроля только **контрольную** деятельность контрольно-счетных органов ([п. 2 ст. 265](#)), а иные виды деятельности контрольно-счетных органов, в том числе экспертно-аналитическую, не относит. Это легко показать на примере. В соответствии с [подп. 2 п. 1 ст. 9](#) комментируемого Закона контрольно-счетный орган проводит экспертизу проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации. Реализация данного

полномочия является экспертно-аналитической деятельностью, не контрольной. Между тем комментируемый **Закон** сужает правовой статус контрольно-счетного органа до органа внешнего **государственного финансового контроля**. Данного недостатка лишен **ФЗ** "О Счетной палате РФ": законодатель определил Счетную палату РФ как орган государственного аудита (контроля), вовсе убрав термин "финансовый".

Другой нюанс заключается в том, что контрольно-счетный орган субъекта РФ является именно **органом государственного финансового контроля**, а не органом, осуществляющим государственный финансовый контроль. Это означает, что контрольная деятельность в сфере публичных финансов является основной, профильной деятельностью данного органа. В то же время Федеральное казначейство, к примеру, является органом, осуществляющим государственный финансовый контроль (**ст. 269.1 БК РФ**), что говорит о том, что Федеральное казначейство наделено и иными не менее значимыми полномочиями.

В **ч. 1 ст. 3** комментируемого Закона, кроме основополагающих элементов правового статуса контрольно-счетного органа субъекта РФ, устанавливается **механизм формирования данного органа**: контрольно-счетный орган субъекта РФ формируется законодательным (представительным) органом соответствующего региона. Эта норма отражает общие, концептуальные начала формирования контрольно-счетных органов публично-правовых образований:

- контрольно-счетные органы публично-правовых образований формируются законодательными

(представительными) органами как "носителями" контрольных полномочий в бюджетной сфере. При формировании специализированного органа в области публичного финансового контроля осуществляется наделение его данными контрольными полномочиями. Именно это положение предопределяет правовое регулирование деятельности контрольно-счетных органов: их деятельность может быть регламентирована исключительно учредительными и текущими законами (решениями) публично-правового образования, запрещается регламентировать деятельность контрольно-счетных органов подзаконными актами органов исполнительной власти и актами местных администраций соответственно;

- контрольно-счетные органы публично-правовых образований не формируют между собой иерархию. Каждый контрольно-счетный орган независим от другого контрольно-счетного органа, что не исключает возможное их сотрудничество на основе соглашений в целях проведения совместных контрольных мероприятий. Данное положение обусловлено принципом самостоятельности бюджетов, закрепленным в [ст. 31 БК РФ](#).

2. Часть 2 ст. 3 комментируемого Закона закрепляет **правовой статус контрольно-счетного органа муниципального образования**. Согласно [ст. 12 Конституции РФ](#) в России гарантируется местное самоуправление, закрепляется самостоятельность органов местного самоуправления в своей деятельности и их автономность от системы органов государственной власти. Однако в силу единства экономического пространства ([ст. 8 Конституции РФ](#)) и отнесения финансового регулирования к предметам исключительного ведения Российской Федерации ([ст. 71 Конституции](#)) Российская Федерация закрепила в [ст. 29](#)

БК РФ принцип единства бюджетной системы, означающий единство правового регулирования бюджетных отношений и единство бюджетного процесса и государственного (муниципального) финансового контроля. Данные положения предопределили аналогию в правовом регулировании деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований. В силу этого все вышеуказанные элементы правового статуса контрольно-счетных органов субъектов РФ присутствуют в правовом статусе контрольно-счетных органов муниципальных образований.

3. Часть 3 ст. 3 комментируемого Закона развивает положения **ч. ч. 1 и 2 данной статьи: территориальные контрольно-счетные органы подотчетны исключительно законодательным (представительным) органам, их сформировавшим.** Подотчетность не означает нахождение в ведении и не ограничивает принцип независимости контрольно-счетных органов: в своей деятельности контрольно-счетные органы руководствуются исключительно законами или решениями представительных органов местного самоуправления, которые устанавливают круг их полномочий. Подотчетность означает формирование и представление отчетов в соответствующие законодательные (представительные) органы власти с той периодичностью, которая устанавливается законами (решениями) о территориальных контрольно-счетных органах. Представление таких отчетов выполняет информационную и контрольную функции: законодательный (представительный) орган, обладая предоставленной информацией об имеющихся правовых пробелах и противоречиях, выявленных в ходе контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов, вправе

принять соответствующее законодательное решение (решение), которое бы скорректировало правовую регламентацию бюджетных отношений.

4. Часть 4 ст. 3 комментируемого Закона закладывает важнейшую основу деятельности территориальных контрольно-счетных органов - их **независимость и самостоятельность**. Законодатель детализирует принцип независимости контрольно-счетных органов, выделяя **организационную и функциональную независимость**.

Организационная и функциональная независимость в финансово-контрольной деятельности обеспечивается невключенностью контрольно-счетных органов в процесс управления публичными финансами. В свою очередь управление публичными финансами включает этап планирования бюджетов, их исполнения и контроля. Процесс управления публичными финансами в узком смысле реализуется системой органов исполнительной власти (исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления). Соответственно, контроль, который проводится органами исполнительной власти (исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления), включается в процесс управления публичными финансами и является согласно ст. 265 БК РФ внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем, то есть не является независимым, в то время как деятельность контрольно-счетных органов выведена из процесса управления публичными финансами, осуществляется "извне", то есть независима и не предопределяется политикой, которая реализуется исполнительными органами государственной власти (местной администрацией). Именно функциональная и

организационная независимость позволяет контрольно-счетным органам вырабатывать практические рекомендации, направленные на оптимизацию системы управления публичными финансами.

В то же время контрольно-счетные органы должны быть независимы и от самого законодательного (представительного) органа власти, их сформировавшего. Подотчетность законодательному (представительному) органу не означает возможность последнего оказывать влияние на деятельность контрольно-счетного органа. Организационная независимость предполагает и недопустимость включения в состав контрольно-счетного органа лиц, замещающих какие-либо должности в иных органах государственной власти (государственных органах, органах местного самоуправления). По вопросу о недопустимости включения в состав коллегии контрольно-счетного органа депутатов законодательного (представительного) органа и представителей высшего должностного лица соответствующего субъекта РФ сформирована соответствующая правовая позиция Верховного Суда РФ.

Пример: первый заместитель прокурора Забайкальского края обратился в Забайкальский краевой суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими положений, закрепленных вторым и третьим предложениями ч. 5 ст. 3 Закона Забайкальского края от 2 ноября 2011 г. N 579-ЗЗК "О Контрольно-счетной палате Забайкальского края", о включении в состав коллегии Контрольно-счетной палаты Забайкальского края депутатов Законодательного Собрания

Забайкальского края и представителей губернатора Забайкальского края; об утверждении персонального состава коллегии с учетом решения Совета Законодательного Собрания и предложений губернатора Забайкальского края.

По мнению прокурора, оспариваемые нормы противоречат комментируемому Закону, **ч. 4 ст. 3** которого предусматривается организационная и функциональная независимость и самостоятельность контрольно-счетных органов. Включение депутатов законодательного органа и представителей высшего должностного лица субъекта РФ в состав коллегиального органа контрольно-счетной палаты нарушает ее организационную и функциональную независимость, ограничивает самостоятельность ее деятельности в качестве органа внешнего бюджетного контроля.

Решением Забайкальского краевого суда заявление прокурора было удовлетворено. В дальнейшем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ сочла данное решение законным и обоснованным и оставила без изменений, указав, 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, что не предполагает включения в состав коллегиального органа (коллегии) контрольно-счетного органа лиц, не являющихся назначенными в установленном порядке должностными лицами

контрольно-счетного органа" (подробнее см. **Определение** Верховного Суда РФ от 20 июня 2012 г. N 72-АПГ12-2).

Между тем, регламентируя правовой статус территориальных контрольно-счетных органов в **ст. 3** комментируемого Закона, в отличие от регламентации правового статуса Счетной палаты РФ (в **ч. 2 ст. 2** ФЗ "О Счетной палате РФ" установлено, что Счетная палата обладает организационной, функциональной и финансовой независимостью), законодатель упускает их **финансовую независимость**. Однако некоторая гарантия, выступающая элементом финансовой независимости, все же присутствует в **ст. 20** комментируемого Закона: контроль за использованием бюджетных средств и государственного (муниципального) имущества может быть осуществлен только на основании постановления законодательного (представительного) органа.

5. Часть 5 ст. 3 комментируемого Закона закрепляет **гарантию постоянства деятельности контрольно-счетного органа**: при прекращении функционирования законодательного (представительного) органа, сформировавшего контрольно-счетный орган, деятельность последнего по осуществлению контрольных и экспертно-аналитических полномочий в финансово-бюджетной сфере не прекратится. Прекращение деятельности законодательного (представительного) органа не должно повлиять на реализацию института внешнего, а равно независимого, государственного (муниципального) финансового контроля. При прекращении полномочий законодательного (представительного) органа власти нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации или муниципального образования о

соответствующем контрольно-счетном органе должен содержать гарантию непрерывности деятельности контрольно-счетного органа.

6. Часть 6 ст. 3 комментируемого Закона устанавливает, **каким нормативным правовым актом должны быть закреплены наименование, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа.**

Рамочные положения по данным вопросам установлены комментируемым **Законом**, который имеет большую юридическую силу по отношению к региональному законодательству, включая конституции и уставы субъектов Российской Федерации, и нормативным правовым актам муниципальных образований. Таким образом, Российская Федерация закладывает основополагающие начала деятельности территориальных контрольно-счетных органов в условиях самостоятельности финансовой деятельности регионов и муниципалитетов. Настоящие полномочия обусловлены конституционными положениями и принципом единства бюджетной системы, о которых говорилось выше.

На региональном и местном уровнях осуществляется детальная регламентация деятельности территориальных контрольно-счетных органов. Наименование контрольно-счетного органа может быть обусловлено историческими, культурными или национальными факторами. Общие положения о полномочиях и составе, порядок деятельности контрольно-счетных органов закреплены комментируемым **Законом**, между тем регионы и муниципалитеты обязаны осуществлять детальное правовое регулирование деятельности соответствующих контрольно-счетных органов.

Комментируемое положение предполагает не право, а **обязанность** регионов и муниципалитетов принять отдельный законодательный акт (решение) о контрольно-счетном органе.

Следует обратить внимание на то, как законодатель определяет круг нормативных правовых актов, формирующих правовую основу деятельности контрольно-счетных органов: наименование, полномочия, состав и порядок деятельности могут быть установлены:

1) конституцией (уставом) субъекта РФ, уставом муниципального образования соответственно;

2) отдельным законом субъекта РФ, нормативным правовым актом муниципального образования о соответствующем контрольно-счетном органе;

3) одновременно уставом (конституцией) и отдельным нормативным правовым актом о соответствующем контрольно-счетном органе.

7. Части 7 и 8 ст. 3 комментируемого Закона закрепляют такой элемент правового статуса территориального контрольно-счетного органа, как **обладание правами юридического лица**.

Региональные контрольно-счетные органы обладают правами юридического лица в силу комментируемого **Закона**.

Муниципальные контрольно-счетные органы могут обладать правами юридического лица, а могут и не обладать таковыми в силу устава и (или) нормативного правового акта о контрольно-счетном органе муниципального образования. Таким образом,

комментируемый **Закон** устанавливает лишь **возможность** признания за муниципальным контрольно-счетным органом прав юридического лица. Данное положение имеет значение для хозяйственной составляющей деятельности территориального контрольно-счетного органа.

Контрольно-счетный орган выступает не только как носитель властных полномочий, но и как хозяйствующий субъект. В целях стабилизации гражданского оборота, достижения определенности и ясности в правовом положении всех агентов экономической активности законодатель выбрал доктрину гражданско-правового статуса государственного органа (органа местного самоуправления) как носителя прав юридического лица. Контрольно-счетные органы вправе заключать государственные (муниципальные) контракты в целях осуществления государственных (муниципальных) закупок, а также выступать в суде в качестве истца или ответчика. В целях финансирования все государственные органы и органы местного самоуправления, включая контрольно-счетные органы, **приравняются к казенным учреждениям**, но при этом ими не являются. Финансирование осуществляется в соответствии с **БК РФ** на основании бюджетной сметы.

8. Часть 9 ст. 3 комментируемого Закона закрепляет такой элемент административно-правового статуса территориального контрольно-счетного органа, как **наличие гербовой печати и бланков с официальным наименованием органа и изображением герба региона или муниципалитета**. Данный элемент правового статуса отражает правовую природу контрольно-счетного органа как органа властного и как органа, функционирующего в интересах

соответствующего публично-правового образования.

9. Часть 10 ст. 3 комментируемого Закона демонстрирует концепцию дифференцированного подхода к правовому регулированию деятельности муниципальных образований в условиях принципа равенства прав всех муниципальных образований. **ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"** выделяются отдельные типы муниципальных образований, в том числе **внутригородские муниципальные образования городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя**. Данные города, являясь субъектами Российской Федерации, одновременно поделенные на самостоятельные муниципальные образования, представляют собой единый хозяйственный комплекс с единой финансовой составляющей. В целях сохранения единства управления городом детальное **правовое регулирование деятельности муниципальных контрольно-счетных органов** в заданных федеральным законодателем рамках **осуществляется законодательными (представительными) органами данных городов**. Безусловно, происходит определенное изъятие из полномочий представительных органов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, однако в сфере реализации контрольной функции контрольно-счетные органы данных муниципальных образований являются самостоятельными.

10. Часть 11 ст. 3 комментируемого Закона закрепляет возможность **передачи полномочий органов местного самоуправления городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, по осуществлению**

внешнего муниципального финансового контроля соответствующему району. Такая норма базируется на общем положении, закреплённом в **ч. 4 ст. 15** ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", устанавливающей право отдельных поселений заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого оно входит, о передаче части своих полномочий с одновременным представлением из поселенческого бюджета соответствующих межбюджетных трансфертов. На практике данные соглашения заключаются представительными органами местного самоуправления. Предметом соглашений является передача полномочий контрольно-счетных органов поселений контрольно-счетным органам муниципальных районов. В соглашении должны быть определены полномочия контрольно-счетного органа муниципального района (переданные полномочия), права и обязанности сторон, порядок расчета и предоставления соответствующих межбюджетных трансфертов, а также срок соглашения. Как правило, подобные соглашения заключаются сроком на один год с возможностью пролонгации.

В целом сложившаяся практика оправдана как с формальной, так и с практической точки зрения. Формально соглашение заключается представительным органом поселения как "носителя" контрольных полномочий в условиях, когда сам контрольно-счетный орган поселения не сформирован. Причиной такой передачи, как правило, является отсутствие соответствующих кадров, практического опыта такой деятельности, отсутствие материально-технической базы на уровне поселений, в то время как в муниципальных районах, которые и до реформирования местного самоуправления в 2003 году находились в статусе муниципальных образований, созданы

необходимые условия для полноценного функционирования института внешнего муниципального финансового контроля. При передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля из бюджета поселения должна быть выделена соответствующая сумма межбюджетного трансферта, покрывающая расходы муниципального района на осуществление переданных полномочий. Такие межбюджетные трансферты предоставляются в соответствии со [ст. 142.5 БК РФ](#).

11. Часть 12 ст. 3 комментируемого Закона закрепляет **право внутригородских муниципальных образований городов федерального значения осуществлять передачу полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля соответствующим городам.** Порядок передачи полномочий устанавливается законами городов федерального значения. Соглашение заключается между законодательным (представительным) органом города федерального значения и представительным органом внутригородского муниципального образования. Порядок предоставления соответствующих межбюджетных трансфертов определяется законами городов федерального значения.

Статья 4. Принципы деятельности контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 4](#)

1. В комментируемой [статье](#) представлены принципы, которые закреплены в международных документах, регламентирующих основы финансового контроля, и получили свою конкретизацию в национальном законодательстве Российской

Федерации. Данные принципы нашли свое отражение в документах, принятых Счетной палатой РФ и Ассоциацией контрольно-счетных органов Российской Федерации. Принципы определяют исходные, основополагающие начала деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

2. Принцип законности - это основополагающий принцип функционирования всего государственного аппарата и органов местного самоуправления, он вытекает из положений Конституции РФ о верховенстве Конституции и федеральных законов (ст. 4), об обязанности государства обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 2). В широком смысле законность трактуется как система юридических принципов, норм, средств, форм и гарантий, призванных обеспечить практическую реализацию государственно-управленческих решений в строгом соответствии с буквой и правовым духом действующих законов и подзаконных правовых актов <11>.

<11> См.: Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М.: ЮРАЙТ, 2013. С. 536.

Принцип законности в Лимской декларации руководящих принципов контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.) обозначен как цель регулирования отношений в рассматриваемой области, которая обеспечивается возможностью принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к

ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Принцип законности означает, что в своей деятельности контрольно-счетные органы и их должностные лица должны руководствоваться нормами законодательства Российской Федерации. Контрольно-счетные органы могут реализовывать только те полномочия, которые установлены законом, осуществлять свою деятельность и издавать акты в формах, закрепленных в действующем законодательстве (см. [комментарий к ст. ст. 9, 10](#)).

Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов РФ (принята IV конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 5 декабря 2002 г.) предусматривает, что принцип законности предполагает законодательное обеспечение деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля, необходимое для качественной реализации возложенных на них задач, основой которого должны стать федеральный закон об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и определение в конституции (уставе) субъекта РФ или уставе муниципального образования роли и места контрольно-счетных органов в бюджетном процессе, а также строгое и точное соблюдение сотрудниками контрольно-счетных органов действующего законодательства при реализации возложенных на них полномочий.

Определяя круг полномочий контрольно-счетных органов, законодатель включает их в число субъектов,

обеспечивающих законность в деятельности иных субъектов публичной власти, наделяя их функциями по организации и осуществлению контроля за законностью средств бюджета субъекта РФ либо муниципальных образований, в зависимости от того, к какому уровню публичной власти относится конкретный контрольно-счетный орган, по оценке законности предоставления государственных (муниципальных) гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств бюджета соответствующего уровня, а также по контролю за законностью использования межбюджетных трансфертов. Таким образом, контрольно-счетные органы правомочны выявлять случаи отклоняющегося поведения субъектов от норм действующего законодательства и по результатам контрольных мероприятий инициировать или применять меры, направленные на устранение выявленных нарушений и недостатков, предотвращение нанесения материального ущерба субъекту РФ, муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также меры по пресечению, устранению и предупреждению нарушений (см. [комментарий к ст. 16](#)).

3. Принцип объективности конкретизирован в Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов РФ и предполагает:

- строгое соответствие действий сотрудников контрольно-счетных органов принципам служебного поведения государственных и муниципальных служащих, установленным процедурам проведения контроля;

- организацию самоконтроля, регулярную оценку правомерности и эффективности собственной деятельности;

- недопущение предвзятости или предубежденности против наличия (отсутствия) негативных аспектов в деятельности проверяемых объектов, исключение каких-либо особых мотивов (корысть, политический заказ и т.п.) при проведении контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий;

- беспристрастность и обоснованность выводов по результатам проверок, подтверждение их данными, содержащими достоверную и официальную информацию.

4. Принцип эффективности. В соответствии с Декларацией принципов деятельности контрольно-счетных органов РФ эффективность в широком смысле слова означает обеспечение экономической безопасности государства, динамичного развития экономики и рационального использования всех видов государственных и муниципальных ресурсов.

Поскольку контрольно-счетные органы осуществляют контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней, то они оценивают бюджетную эффективность, т.е. относительный показатель эффекта для бюджета в результате осуществления государственной (либо муниципальной) функции, реализации программы, инвестиционного проекта, определяемый как отношение полученного бюджетом результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение. Они

оценивают контроль результативности расходования бюджетных средств путем оценки достижения количественных и качественных показателей исполнения.

На основании положений [ст. 4](#) Лимской декларации руководящих принципов контроля, [Стандарта](#) финансового контроля СФК 104 "Проведение аудита эффективности использования государственных средств" (утв. решением Коллегии Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г., протокол N 31К (668)), критериев и методики оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей, определенных видом расходов, разработанных совместной рабочей группой Министерства финансов РФ и Счетной палаты РФ, контрольно-счетные органы разрабатывают **стандарты аудита эффективности** <12>.

<12> См.: Стандарт 2.2 "Аудит эффективности" Контрольно-счетной палаты Москвы. URL: <http://www.ksp.mos.ru/ru/docs/standards/> (дата обращения: 29.09.2016).

Аудит эффективности является одним из методов контроля и заключается в анализе финансовых и натуральных показателей деятельности проверяемых органов и организаций и (или) показателей социально-экономического развития, зависящих от их деятельности, с целью формирования доказательных выводов об эффективности использования государственных (либо муниципальных) средств.

Целью данного аудита является объективная и доказательная оценка эффективности использования бюджетных средств, достижения целей

социально-экономического развития, решения (выполнения) государственных (муниципальных) задач и функций.

В процессе аудита эффективности анализируются и оцениваются результативность, экономность и продуктивность при использовании государственных (муниципальных) средств:

- под **результативностью** понимается достижение наилучших возможных непосредственных результатов деятельности проверяемых органов и организаций, выполняемого мероприятия <13> (непосредственная результативность) и конечных социальных эффектов для общества в целом или отдельных категорий населения <14> (социальная результативность);

<13> Например, доля площади общественных территорий (улиц, площадей, парков, территорий, прилегающих к торговым и развлекательным центрам, и др.), освещенной в вечернее время; доля указанных территорий, обеспеченная видеонаблюдением.

<14> В том числе в части безопасности, доступности, комфорта и т.п.

- под **экономностью** понимается использование для достижения результатов наименьших объемов государственных (муниципальных) средств;

- под **продуктивностью** понимается максимальное использование государственных средств по назначению (для достижения требуемых результатов), в том числе отсутствие их длительного

простая, отвлечения, использования не в полной мере.

5. Принцип независимости деятельности контрольно-счетных органов в международном праве и российском законодательстве имеет двойственное толкование.

Лимская декларация руководящих принципов контроля посвящает данному принципу отдельную главу (гл. II) и различает независимость контрольных органов (ст. 5) и должностных лиц и сотрудников контрольных органов (ст. 6).

Примечательно, что в данном международном акте отмечается, что государственные органы не могут быть абсолютно независимы, так как они являются частью государства в целом (ч. 2 ст. 5). При этом предусмотрено, что высший контрольный орган должен иметь функциональную и организационную независимость, необходимую для выполнения возложенных на него задач.

Соответственно в российском законодательстве независимость контрольно-счетных органов трактуется в двух вышеуказанных значениях: организационном и функциональном. Данное положение нормативно установлено в ч. 4 ст. 3 комментируемого Закона, где также подчеркивается, что контрольно-счетные органы осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Организационная независимость обусловлена созданием механизмов, в рамках которых исключается влияние на контрольно-счетные органы со стороны иных органов государственной власти и местного самоуправления в процессе их создания и деятельности. Она предполагает наличие собственных властных полномочий и отдельных источников

финансирования.

В [ст. 7](#) Лимской декларации руководящих принципов контроля предусмотрены гарантии **финансовой независимости** контрольного органа, включающие обеспечение финансовыми средствами, необходимыми для выполнения возложенных на него задач, наличие права обращаться с просьбой о выделении необходимых финансовых средств непосредственно в государственный орган, принимающий решение по национальному бюджету, и права использовать в пределах своих полномочий денежные средства, выделенные для него отдельной строкой бюджета.

В законодательстве субъектов РФ о контрольно-счетных органах также предусмотрены статьи об их финансовой независимости, к примеру, [ст. 21](#) "Финансовое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты" Закона г. Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. N 455-85 "О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга", [ст. 22](#) Закона Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Московской области". В указанных нормах закреплено, что финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетного органа субъекта РФ предусматривается за счет средств бюджета субъекта Федерации в объеме, позволяющем обеспечить осуществление возложенных на него полномочий.

В отношении независимости деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в федеральном законодательстве также предусмотрен комплекс соответствующих гарантий. Так, в соответствии с [ч. 1 ст. 131](#) Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется

населением самостоятельно. Согласно [ст. 34](#) ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в структуру органов местного самоуправления входят в том числе контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Функциональная независимость обусловлена системой гарантий, включая гарантии профессиональной независимости, установленные [ч. 4 ст. 2 - 4 ст. 8](#) комментируемого Закона ([см. комментарий к ст. 8](#)) в отношении должностных лиц контрольно-счетных органов. Целью указанных гарантий является исключение воздействия в какой-либо форме на должностных лиц и сотрудников контрольно-счетных органов в целях воспрепятствования осуществлению ими должностных полномочий или оказания влияния на принимаемые ими решения.

Следует отметить, что необходимость закрепления гарантий независимости должностных лиц контрольно-счетных органов вытекает из существующих международных правовых актов, регламентирующих вопросы финансового контроля. Так, Мексиканская декларация независимости (принята XXI Конгрессом международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Мехико в 2007 г.) предусматривает **средства, обеспечивающие независимость глав и членов высших финансовых органов**, включая безопасность пребывания в должности и юридические иммунитеты при нормальном выполнении их обязанностей (Принцип 2), и устанавливает, что в действующем законодательстве

определены условия для назначения, повторного назначения, трудоустройства, увольнения и ухода на пенсию главы высшего органа финансового контроля (ВОФК) и членов коллегиальных институтов, которые:

- назначаются, повторно назначаются или увольняются посредством процесса, который гарантирует их независимость от исполнительной власти (см. Международные стандарты для ВОФК 11, Указания и рекомендуемые практики, связанные с независимостью ВОФК);

- получают назначения с достаточно длительными и фиксированными сроками, чтобы позволить им выполнять свои мандаты без опасения мер воздействия;

- обладают иммунитетом перед любым преследованием за какое-либо действие, в прошлом или настоящем, которое вытекает из нормального выполнения их обязанностей, в зависимости от ситуации.

Также Мексиканская декларация независимости дает толкование **принципу организационной автономии** (Принцип 8 "Финансовая и управленческая административная автономия и доступность соответствующих человеческих, материальных и денежных ресурсов").

Высшие органы финансового контроля должны иметь необходимые и разумные кадровые, материальные и денежные ресурсы, и исполнительная власть не должна контролировать или направлять доступ к этим ресурсам. Высшие органы финансового контроля управляют своим собственным бюджетом и распределяют его соответствующим образом.

Законодательная власть или одна из ее комиссий отвечает за обеспечение того, чтобы у высших органов финансового контроля были соответствующие ресурсы для выполнения своего мандата.

Высшие органы финансового контроля имеют право непосредственно обращаться к законодательной власти, если предоставленных ресурсов недостаточно для выполнения ими своих мандатов.

Помимо норм и принципов международного права и федерального законодательства перечень гарантий организационной, функциональной и финансовой независимости контрольно-счетных органов установлен в **Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов РФ** и включает:

- формальную и фактическую независимость от органов, осуществляющих управление финансовыми и материальными ресурсами, а также от проверяемых организаций;

- наделение контрольно-счетных органов статусом юридического лица;

- избрание высших должностных лиц контрольно-счетных органов на срок, превышающий срок действия полномочий выборных лиц законодательной (представительной) власти;

- право самостоятельно определять предмет, объект, сроки и методы контроля и отклонять необоснованные запросы на проведение контроля со стороны других органов;

- свободный доступ к информации, необходимой

для решения задач, стоящих перед контрольно-счетными органами (за исключением информации, доступ к которой ограничен действующим законодательством);

- утверждение отдельной строкой в соответствующем бюджете расходов на содержание контрольно-счетных органов;

- политический нейтралитет и свободу от любого политического воздействия.

6. Принцип гласности предусматривает:

- открытость деятельности контрольно-счетных органов, информированность общества о результатах их деятельности;

- предоставление итоговых (годовых) и текущих отчетов органов государственного и муниципального финансового контроля органам, их образовавшим, и другим органам власти;

- регулярную публикацию в средствах массовой информации отчетных материалов о результатах проверок, а также информации о принятии мер по устранению выявленных нарушений (за исключением информации, содержащей конфиденциальные сведения, доступ к которым ограничен действующим законодательством);

- законодательное закрепление процедуры обнародования результатов контроля.

В законодательстве субъектов РФ предусмотрены гарантии реализации принципа гласности. Так, в [ст. 20](#) Закона Санкт-Петербурга от 13

июля 2011 г. N 455-85 установлено, что в целях обеспечения доступа к информации о своей деятельности контрольно-счетная палата размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и публикует в своих официальных изданиях или других средствах массовой информации информацию о проведенных ею контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах.

Она ежегодно представляет отчет о своей деятельности Законодательному Собранию Санкт-Петербурга. Указанный отчет публикуется в средствах массовой информации или размещается в сети Интернет только после его рассмотрения Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. Порядок опубликования в средствах массовой информации и (или) размещения в сети Интернет информации о деятельности контрольно-счетной палаты осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством Санкт-Петербурга и регламентом контрольно-счетной палаты.

Аналогичные положения содержатся в [ч. ч. 3.1 - 6 ст. 23](#) Закона Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ. В данной [статье](#) также установлено, что Контрольно-счетная палата издает Информационный сборник Контрольно-счетной палаты Московской области, являющийся ее официальным информационным изданием. Информационный сборник Контрольно-счетной палаты Московской области выпускается ежеквартально в электронной форме и размещается на официальном сайте

Контрольно-счетной палаты в сети Интернет.

Ежегодный отчет о деятельности контрольно-счетной палаты подлежит официальному опубликованию в газете "Ежедневные новости. Подмосковье" и Информационном сборнике Контрольно-счетной палаты Московской области.

Статья 5. Состав и структура контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 5](#)

1. [Часть 1 комментируемой статьи](#) регулирует вопросы внутренней организации контрольно-счетного органа субъекта РФ. В законах субъектов РФ содержатся нормы, регламентирующие **состав контрольно-счетного органа**. Например, [ч. 1 ст. 4 Закона Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Московской области"](#) устанавливает, что Контрольно-счетная палата состоит из председателя Контрольно-счетной палаты, заместителя председателя Контрольно-счетной палаты, шести аудиторов Контрольно-счетной палаты и аппарата Контрольно-счетной палаты.

Анализ регионального законодательства ^{<15>} показывает, что на **председателей контрольно-счетных органов** возлагаются обязанности:

^{<15>} См.: [Статья 5 Областного закона Ленинградской области от 14 октября 2011 г. N 77-оз "О Контрольно-счетной палате Ленинградской области"](#), ст. 4 Закона Республики Башкортостан от 13 марта 2012 г.

№ 520-з "О Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан".

1) осуществлять полномочия представителя нанимателя в отношении заместителя председателя контрольно-счетного органа, аудиторов контрольно-счетного органа, инспекторов и иных штатных работников аппарата контрольно-счетного органа;

2) осуществлять общее руководство деятельностью контрольно-счетного органа и организовывать его работу в соответствии с регламентом контрольно-счетного органа;

3) утверждать программы проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и отчеты об их исполнении;

4) выдавать доверенности, подписывать распоряжения и приказы контрольно-счетного органа;

5) подписывать удостоверения на право проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, запросы, представления и предписания;

6) утверждать отчеты, заключения, аналитические справки по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

7) обеспечивать при необходимости привлечение внештатных специалистов и экспертов к проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в пределах средств, предусмотренных на содержание контрольно-счетного органа;

8) назначать исполняющего обязанности

председателя контрольно-счетного органа на время своего отсутствия;

9) в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов контрольно-счетного органа заключать договоры и иные сделки;

10) без доверенности представлять контрольно-счетный орган в органах государственной власти, органах местного самоуправления, суде, иных органах и организациях;

11) организовывать исполнение контрольно-счетным органом поручений законодательного (представительного) органа субъекта РФ;

12) нести ответственность за деятельность контрольно-счетного органа перед законодательным органом;

13) представлять в законодательный орган годовой план контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых контрольно-счетным органом, годовой отчет об их исполнении, а также заключения на отчеты об итогах исполнения областного бюджета;

14) представлять ежегодно отчет о работе контрольно-счетного органа за прошедший год;

15) принимать участие с правом совещательного голоса в заседаниях законодательного (представительного) и исполнительного органа субъекта РФ;

16) во исполнение возложенных на него

полномочий издавать приказы, распоряжения,
подписывать постановления коллегии
контрольно-счетного органа;

17) являться распорядителем бюджетных
средств, выделяемых на содержание
контрольно-счетного органа;

18) осуществлять иные полномочия в
соответствии с законодательством Российской
Федерации.

**Заместитель председателя
контрольно-счетного органа** выполняет должностные
обязанности в соответствии с регламентом
контрольно-счетного органа, в отсутствие председателя
контрольно-счетного органа выполняет его
обязанности.

Аппарат контрольно-счетного органа
создается для обеспечения его деятельности.
Руководство аппаратом контрольно-счетного органа
осуществляет руководитель аппарата
контрольно-счетного органа. Для обеспечения
исполнения полномочий по направлениям деятельности
контрольно-счетного органа в составе аппарата
создаются инспекции (ст. 5 Закона Московской области
от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ).

В других законах субъектов РФ определяются
штатный состав аппарата, его функции, правовое
положение его сотрудников.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет
**состав контрольно-счетного органа муниципального
образования.** Данный вопрос может быть
урегулирован уставом муниципального образования или

нормативным правовым актом представительного органа. Так, в Уставе городского округа Белгород (принят решением Белгородского городского Совета депутатов от 29 ноября 2005 г. N 197) статусу контрольно-счетной палаты посвящена ст. 40, в ч. 3 которой установлено, что контрольно-счетной палатой города Белгорода руководит председатель, назначаемый на должность Советом депутатов города Белгорода по представлению главы городского округа сроком на 5 лет в порядке, установленном Советом депутатов города Белгорода.

Работники контрольно-счетной палаты города Белгорода являются муниципальными служащими, за исключением обслуживающего и вспомогательного персонала (ч. 7 ст. 40).

В Положении о контрольно-счетной палате городского округа Химки Московской области, утвержденном решением Совета депутатов городского округа Химки Московской области от 30 мая 2012 г. N 7/6, регламентации состава контрольного органа посвящена [ст. 4](#), которая закрепляет, что контрольно-счетная палата образуется в составе председателя, аудиторов и аппарата контрольно-счетной палаты.

В состав аппарата контрольно-счетной палаты входят инспекторы и иные штатные работники, осуществляющие техническое обеспечение деятельности контрольно-счетной палаты.

3. [Часть 3](#) комментируемой статьи предусматривает возможность отнесения должностей руководителей и аудиторов контрольно-счетного органа субъекта РФ или муниципального образования к **государственным или муниципальным должностям**

соответственно. От решения данного вопроса зависит, каким нормативным правовым актом будет урегулирован статус лиц, входящих в состав контрольно-счетного органа. Если они не включены в перечень (реестр) государственных (муниципальных) должностей, то на данных лиц распространяются нормы служебного законодательства, соответственно о государственной гражданской или муниципальной службе.

В законах субъектов РФ должность председателя контрольно-счетного органа субъекта РФ относится к числу государственных должностей и по-разному решается вопрос о должностях заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных палат: в ряде субъектов (Республика Ингушетия, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область и др.) заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа являются лицами, замещающими государственные должности, в иных субъектах РФ должности аудиторов включены в реестр должностей государственной гражданской службы (например, Республика Башкортостан, Чувашская Республика).

Часть 2 ст. 4 Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О Контрольно-счетной палате Москвы" устанавливает, что должности председателя, заместителя председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты являются государственными должностями города Москвы. Аналогичное положение содержится в **ч. 1 ст. 4** Областного закона Ленинградской области от 14 октября 2011 г. N 77-оз "О Контрольно-счетной палате Ленинградской области", в **ч. 2 ст. 4** Закона Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. N 455-85 "О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга" и других

региональных законах.

Наряду с законами о контрольно-счетных органах субъектов РФ данный вопрос регулируют нормативные правовые акты субъектов РФ о реестрах государственных должностей и должностей государственной гражданской службы и законы субъектов РФ о реестрах должностей муниципальной службы субъекта.

Так, Указ Президента Республики Ингушетия от 26 июня 2006 г. N 167 "О Перечне государственных должностей Республики Ингушетия и Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Ингушетия" включает в Перечень государственных должностей Республики Ингушетия должности: председателя, заместителя председателя и аудитора Контрольно-счетной палаты Республики Ингушетия, должности в аппарате контрольно-счетной палаты отнесены к должностям государственной гражданской службы Республики Ингушетия.

В Указе Президента Чувашской Республики от 1 сентября 2006 г. N 73 "О сводном перечне государственных должностей Чувашской Республики и Реестре должностей государственной гражданской службы Чувашской Республики" к государственным должностям отнесена должность председателя Контрольно-счетной палаты Чувашской Республики, должности заместителя председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Чувашской Республики - к должностям категории "руководители" государственной гражданской службы Чувашской Республики.

Регулирование должностей, входящих в **состав контрольно-счетного органа муниципального образования**, осуществляется актами

представительного органа муниципального образования в соответствии с законодательством субъектов РФ. Здесь возможны две законодательных модели: закон о контрольно-счетных органах муниципальных образований либо закон о реестре муниципальных должностей и должностей муниципальной службы субъекта РФ.

В Законе Республики Татарстан от 17 мая 2012 г. N 21-ЗРТ "Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Республики Татарстан" урегулирован порядок отнесения должностей председателя, заместителя председателя, аудиторов контрольно-счетного органа к муниципальным должностям (ст. 2). Председатель контрольно-счетного органа замещает в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования Республики Татарстан муниципальную должность. Должности заместителя председателя, аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены к муниципальным должностям нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования Республики Татарстан.

Закон Республики Дагестан от 10 июня 2008 г. N 28 "О Перечне муниципальных должностей и Реестре должностей муниципальной службы в Республике Дагестан" в перечень муниципальных должностей включает должности: председателя, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования. К должностям муниципальной службы в аппарате контрольно-счетного органа муниципального района, городского округа отнесены должности: начальника инспекции, главного инспектора, ведущего инспектора, инспектора и

специалиста 1 категории. Должности аудиторов Реестром не предусмотрены.

В муниципальных правовых актах может быть урегулирован вопрос о должностях, входящих в состав контрольно-счетного органа. Так, в ч. 2 ст. 5 решения Хурала представителей г. Кызыла от 11 ноября 2015 г. N 183 "О создании Контрольно-счетной палаты города Кызыла" закреплено, что председатель и инспекторы замещают муниципальные должности.

4. Часть 4 комментируемой статьи устанавливает **порядок регулирования срока полномочий должностных лиц контрольно-счетных органов** (законом субъекта или муниципальным нормативным правовым актом) и его зависимость от срока полномочий законодательного (представительного) органа (не может быть менее данного срока).

В соответствии с **ч. 5 ст. 4** ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ и не может превышать **5 лет**. На сегодняшний день сроки полномочий законодательных (представительных) органов субъектов РФ, за исключением Ненецкого автономного округа, составляют 5 лет (в Ненецком автономном округе срок полномочий Законодательного Собрания - 4 года).

Законы субъектов РФ о контрольно-счетных органах включают нормы, регулирующие сроки пребывания в должности в данных органах. Так, в ч. ч.

1, 5 ст. 5, ч. 2 ст. 6 Закона Краснодарского края от 4 октября 2011 г. N 2321-КЗ "О Контрольно-счетной палате Краснодарского края" закреплено, что председатель, заместитель председателя, аудиторы Контрольно-счетной палаты назначаются на должность Законодательным Собранием края сроком на 5 лет.

В федеральном законодательстве об общих принципах организации местного самоуправления не зафиксированы сроки полномочий органов местного самоуправления, они устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ (ч. 3 ст. 34 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ").

В уставах муниципальных образований, в статьях, определяющих статус контрольно-счетного органа, могут быть определены сроки их полномочий. Например, ч. 4 ст. 37 Устава муниципального образования "Сергиево-Посадский муниципальный район Московской области" (принят решением Совета депутатов Сергиево-Посадского муниципального района Московской области от 29 февраля 2012 г. N 20/2-МЗ) устанавливает срок полномочий председателя Контрольно-счетной комиссии - 5 лет. В ч. 6 ст. 43.3 Устава муниципального образования "Люберецкий муниципальный район Московской области" (принят решением Совета депутатов Люберецкого муниципального района Московской области от 20 апреля 2006 г. N 50/9 установлено, что председатель Контрольно-счетной палаты, его заместитель и аудиторы назначаются на должность Советом депутатов Люберецкого муниципального района сроком на 5 лет.

Однако подавляющее большинство уставов муниципальных образований не регулируют сроки

полномочий контрольно-счетных органов, они устанавливаются в муниципальных правовых актах о контрольно-счетном органе. Например, ч. 3 ст. 5 решения Хурала представителей г. Кызыла от 11 ноября 2015 г. N 183 "О создании Контрольно-счетной палаты города Кызыла" закрепляет срок полномочий председателя Контрольно-счетной палаты города Кызыла, который составляет 4 года. Решение Совета депутатов Волоколамского муниципального района МО от 29 августа 2013 г. N 94-17 "Об утверждении Положения учреждения Контрольно-счетный орган Волоколамского муниципального района Московской области" устанавливает, что председатель контрольно-счетного органа назначается на должность решением Совета депутатов на срок полномочий Совета депутатов.

5. Часть 5 комментируемой статьи определяет **порядок регулирования структуры контрольно-счетного органа** субъекта РФ или муниципального образования.

В законах субъектов РФ о контрольно-счетных органах, как правило, содержатся бланкетные нормы к правовым актам законодательных (представительных органов), устанавливающим структуру и штатную численность контрольно-счетного органа.

В указанных актах в **структуру контрольно-счетного органа субъекта РФ** включают руководящие органы - председателя, заместителя председателя контрольно-счетного органа, может быть создана коллегия контрольно-счетного органа, рабочими органами являются аудиторы контрольно-счетного органа, вспомогательным органом выступает аппарат, в структуре которого могут быть образованы отделы, инспекции и иные подразделения.

Например, Постановлением Законодательного Собрания Ленинградской области от 26 апреля 2012 г. N 362 "Об утверждении структуры и штатной численности Контрольно-счетной палаты Ленинградской области" утверждена следующая структура данного органа:

Схема 1. Структура Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области

Коллегия Контрольно-счетной палаты

Председатель
Контрольно-счетной палаты Ленинградской области

↓

Заместитель председателя
Контрольно-счетной палаты Ленинградской области

↓

↓

↓

↓

Аудитор
Контрольно-
счетной
палаты
Ленинградской
области

Аудитор
Контрольно-
счетной
палаты
Ленинградской
области

Аудитор
Контрольно-
счетной
палаты
Ленинградской
области

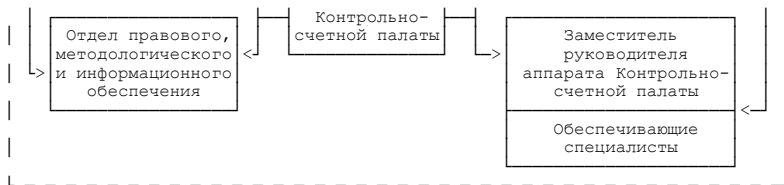
Аудитор
Контрольно-
счетной
палаты
Ленинградской
области

Аппарат Контрольно-счетной палаты

Инспекция

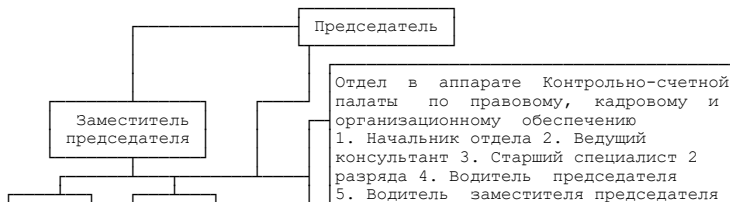
Руководитель
аппарата

Помощник председателя
Контрольно-счетной
палаты



Постановлением ГС - Хасэ Республики Адыгея от 11 декабря 2013 г. N 801-ГС "О структуре Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея" закреплена следующая структура контрольно-счетного органа:

Схема 2. Структура Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея



Аудитор

1. Ведущий инспектор
2. Старший инспектор

Аудитор

1. Ведущий инспектор
2. Старший инспектор

Отдел в аппарате Контрольно-счетной палаты по ведению бухгалтерского учета в Палате и по контролю за постановкой бухгалтерского учета в учреждениях
1. Начальник отдела 2. Ведущий консультант

Отдел в аппарате Контрольно-счетной палаты по анализу и контролю за прогнозированием и исполнением доходов республиканского бюджета Республики Адыгея и ТФОМС Республики Адыгея
1. Начальник инспекции 2. Главный инспектор 3. Инспектор

Структура контрольно-счетного органа муниципального образования утверждается муниципальным правовым актом представительного органа; как правило, она несколько проще, чем у аналогичных органов субъектов РФ. Должность заместителя председателя предусмотрена далеко не во всех контрольно-счетных органах муниципальных образований, равно как аппарат может не выделяться в качестве вспомогательной единицы. Это обусловлено незначительной численностью контрольно-счетных органов, в составе которых может быть 3 - 6 штатных единиц. Соответственно, это председатель, аудиторы, специалисты.

Приведем несколько примеров простой и сложной структурной организации.

Схема 3. Структура Контрольно-счетной палаты Уссурийского городского округа

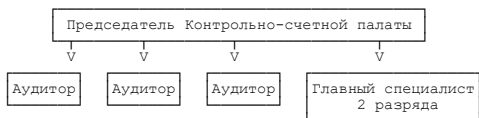
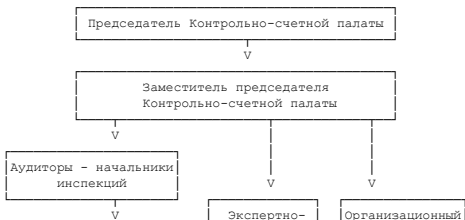


Схема 4. Структура Контрольно-счетной палаты города Красноярска



Инспекции

аналитический
отдел

отдел

Схема 5. Структура Контрольно-счетной палаты города Ростова-на-Дону



6. Часть 6 комментируемой статьи конкретизирует **штатный состав аппарата контрольно-счетного органа** и закрепляет обязанности инспекторов в сфере внешнего государственного или муниципального финансового контроля.

В нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований, а именно в статьях, регулирующих статус аппарата контрольно-счетного органа субъекта РФ или муниципального образования, может быть конкретизирован статус инспекторов.

Так, в **ч. 4. 1 и 3 ст. 9** Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О Контрольно-счетной палате Москвы" установлено, что **инспекторами Контрольно-счетной палаты** являются штатные работники Контрольно-счетной палаты, замещающие должности, учрежденные для обеспечения исполнения полномочий Контрольно-счетной палаты, на которых возложены обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего государственного финансового контроля. Инспекторы Контрольно-счетной палаты в соответствии с приказами и распоряжениями председателя Контрольно-счетной палаты организуют и проводят контрольные и экспертно-аналитические мероприятия в рамках полномочий Контрольно-счетной палаты. Инспекторы являются должностными лицами Контрольно-счетной палаты, соответственно объем их правомочий определен в **ст. 10** Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О Контрольно-счетной палате Москвы" и включает право 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 др.

Наряду с инспекторами аппарат Контрольно-счетной палаты состоит из **иных штатных работников**. Лица, замещающие в аппарате Контрольно-счетной палаты должности, учрежденные для обеспечения исполнения полномочий Контрольно-счетной палаты или содействия в реализации полномочий членов коллегии Контрольно-счетной палаты, являются государственными гражданскими служащими города Москвы.

Работники аппарата Контрольно-счетной палаты исполняют служебные обязанности в соответствии с регламентом Контрольно-счетной палаты, стандартами деятельности Контрольно-счетной палаты, положениями о структурных подразделениях Контрольно-счетной палаты и своими должностными регламентами.

В ст. 7 решения Совета городского округа г. Стерлитамак Республики Башкортостан от 29 февраля 2012 г. N 2-6/63з "Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан" установлено: **инспектором Контрольно-счетной палаты** может быть гражданин Российской Федерации, имеющий высшее или среднее профессиональное образование, без предъявления требований к стажу работы по специальности. Должность инспектора Контрольно-счетной палаты относится к старшей

муниципальной должности муниципальной службы. Инспектор проводит контрольные мероприятия, принимает участие в экспертно-аналитических мероприятиях Контрольно-счетной палаты в соответствии с регламентом Контрольно-счетной палаты, должностным регламентом.

7. В ч. 7 комментируемой статьи установлено **полномочие законодательного (представительного) органа субъекта РФ регулировать штатную численность контрольно-счетного органа субъекта.**

Законы субъектов РФ о контрольно-счетных органах устанавливают форму акта о штатной численности - постановление законодательного (представительного) органа. Например, на основании **ч. 3 ст. 4** Закона Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Московской области" штатная численность Контрольно-счетной палаты утверждается постановлением Думы. Аналогичная норма есть в **ч. 3 ст. 4** Областного закона Ленинградской области от 14 октября 2011 г. N 77-оз "О Контрольно-счетной палате Ленинградской области": структура и штатная численность Контрольно-счетной палаты утверждаются постановлениями Законодательного Собрания Ленинградской области по представлению председателя Контрольно-счетной палаты. В **ч. 1 ст. 9** Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О Контрольно-счетной палате Москвы" урегулирована процедура утверждения численного состава аппарата Контрольно-счетной палаты. Он определяется постановлением Московской городской Думы по представлению председателя Контрольно-счетной палаты.

Если говорить о конкретных цифрах, то они

заметно отличаются в разных субъектах РФ. Так, [Постановлением](#) Московской городской Думы от 24 ноября 2010 г. N 363 "О численном составе аппарата Контрольно-счетной палаты Москвы" был утвержден численный состав аппарата Контрольно-счетной палаты Москвы с 1 февраля 2011 г. в количестве 181 единицы. Постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 25 декабря 2013 г. N 780 "Об утверждении штатной численности Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга штатная численность Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга на 1 июня 2014 г. составила 115 человек.

Иногда контингент контрольно-счетного органа в решениях региональных парламентов дифференцирован в зависимости от отнесения к государственным должностям, должностям государственной гражданской службы и должностям технического обеспечения деятельности контрольно-счетного органа. Так, на основании Постановления Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан от 27 ноября 2014 г. N ГС-804 "О структуре и штатной численности Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан" штатная численность работников Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан - 74 единицы, в том числе:

- 1 единица - государственная должность Республики Башкортостан;

- 63 единицы - должности государственной гражданской службы Республики Башкортостан;

- 10 единиц - должности, осуществляющие техническое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан.

Штатная численность Контрольно-счетной палаты Вологодской области установлена в количестве 24 штатные единицы, в том числе 21 штатной единицы должностей государственной гражданской службы области (см. Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 21 сентября 2011 г. N 514 "О структуре и штатной численности Контрольно-счетной палаты Вологодской области").

Штатную численность Контрольно-счетной палаты Кабардино-Балкарской Республики составляют 36 единиц (без персонала по обслуживанию) согласно Постановлению Парламента Кабардино-Балкарской Республики от 26 сентября 2013 г. N 1657-П-П "О штатной численности Контрольно-счетной палаты Кабардино-Балкарской Республики".

8. Часть 8 комментируемой статьи устанавливает **порядок регулирования штатной численности контрольно-счетного органа муниципального образования** - она регулируется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. В муниципальных образованиях это могут быть положения о контрольно-счетном органе или отдельные решения, регулирующие его численность. К примеру, решением Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 7 февраля 2013 г. N 656-54 "О внесении изменений в решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 9 декабря 2008 г. N 983-97 "Об утверждении структуры и штатной численности контрольного органа городского округа "Город Улан-Удэ" - Контрольно-счетной палаты города Улан-Удэ" в штат Контрольно-счетной палаты г. Улан-Удэ включены должности председателя, заместителя председателя, аудиторов - 3 штатные единицы, в аппарате

Контрольно-счетной палаты г. Улан-Уде - 7 единиц (начальник аналитико-правового отдела, инспекторы, консультанты, специалисты, секретарь-референт.

Решением Красноярского городского Совета от 27 апреля 2006 г. N В-192 "Об утверждении структуры и штатной численности Контрольно-счетной палаты города Красноярска" предусмотрено 26 штатных единиц. В других городских округах эта цифра намного меньше, так, численность Контрольно-счетной палаты городского округа Саранск - 4 единицы (см. решение Совета депутатов городского округа Саранск от 12 июля 2012 г. N 108 "О штатной численности Контрольно-счетной палаты городского округа Саранск").

Безусловно, штатная численность контрольно-счетных органов крупных городских округов значительно превышает численность соответствующих органов муниципальных районов, не говоря об уровне поселений. Так, в решении Совета депутатов муниципального образования - Клепиковский муниципальный район Рязанской области от 16 июля 2013 г. N 58 "Об утверждении штатной численности контрольно-счетного органа муниципального образования - Клепиковский муниципальный район" утверждена штатная численность Контрольно-счетного органа Совета депутатов муниципального образования - Клепиковский муниципальный район в составе трех штатных единиц:

- 1) председатель контрольно-счетного органа - 1 единица;
- 2) аудитор контрольно-счетного органа - 2 единицы.

Практически аналогичная ситуация имеет место по составу Контрольно-счетной палаты муниципального образования город-курорт Геленджик: председатель, 2 аудитора, 3 штатные единицы в аппарате (см. решение Думы муниципального образования город-курорт Геленджик от 26 июня 2012 г. N 765 "О создании контрольно-счетного органа муниципального образования город-курорт Геленджик - Контрольно-счетной палаты муниципального образования город-курорт Геленджик и утверждении Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования город-курорт Геленджик").

Решением Собрании депутатов Цивильского района Чувашской Республики от 5 сентября 2012 г. N 21-02 "О структуре и штатной численности Контрольно-счетного органа Цивильского района Чувашской Республики" установлена штатная численность контрольно-счетного органа в количестве 3 единиц:

- председатель контрольно-счетного органа;
- заместитель председателя контрольно-счетного органа;
- инспектор контрольно-счетного органа.

9. Часть 9 комментируемой статьи устанавливает **систему регулирования правового статуса работников контрольно-счетных органов**. В данную систему входит комментируемый **Закон**, законодательство о государственной гражданской службе и муниципальной службе, трудовое законодательство. Ранее уже отмечалось, что статус работника органа финансового контроля обусловлен

тем, относится ли его должность к государственным (муниципальным) должностям, должностям государственной (муниципальной) службы либо должностям технического обеспечения деятельности счетного органа (**см. п. 3 комментария к настоящей статье**).

На лиц, замещающих **государственные (муниципальные) должности**, распространяются нормы **ст. 14** комментируемого Закона (**см. комментарий к указанной статье**), а также нормы законов субъектов РФ о контрольно-счетном органе. Часть 7 ст. 4 Закона Мурманской области о Контрольно-счетной палате Мурманской области от 17 сентября 2011 г. N 1389-01-ЗМО предусматривает, что права, обязанности и ответственность работников аппарата Счетной палаты определяются законодательством Российской Федерации, указанным Законом (ст. 16), законодательством Мурманской области о государственной гражданской службе.

Статья 13 Закона Самарской области от 30 сентября 2011 г. N 86-ГД "О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области" устанавливает права, обязанности и ответственность должностных лиц Счетной палаты, а также отдельные обязанности должностных лиц контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области.

К полномочиям должностных лиц Счетной палаты отнесены следующие:

- 1) беспрепятственно входить на территорию и в

помещения, занимаемые проверяемыми органами и организациями, иметь доступ к их документам и материалам, а также осматривать занимаемые ими территории и помещения;

2) в случае обнаружения подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений и при необходимости пресечения данных противоправных действий печатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы проверяемых органов и организаций, изымать документы и материалы с учетом ограничений, установленных законодательством Российской Федерации;

3) в пределах своей компетенции направлять запросы должностным лицам территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, органов государственной власти и государственных органов Самарской области, территориального государственного внебюджетного фонда, органов местного самоуправления и муниципальных органов муниципальных образований в Самарской области, организаций;

4) в пределах своей компетенции требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов и организаций представления письменных объяснений по фактам нарушений, выявленных при проведении контрольных мероприятий, а также необходимых копий документов, заверенных в установленном порядке;

5) составлять акты по фактам непредставления или несвоевременного представления должностными лицами проверяемых органов и организаций документов и материалов, запрошенных при проведении контрольных мероприятий;

6) в пределах своей компетенции знакомиться со всеми необходимыми документами, касающимися финансово-хозяйственной деятельности проверяемых органов и организаций, в том числе в установленном порядке - с документами, содержащими государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;

7) знакомиться с информацией, касающейся финансово-хозяйственной деятельности проверяемых органов и организаций и хранящейся в электронной форме в базах данных проверяемых органов и организаций, в том числе в установленном порядке - с информацией, содержащей государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;

8) знакомиться с технической документацией к электронным базам данных;

9) составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Для реализации указанных прав при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий должностные лица Счетной палаты имеют право направлять письменные требования проверяемым органам и организациям.

Если лицо замещает должность государственной гражданской или муниципальной службы, то в его отношении действуют соответственно положения [гл. 3](#) "Правовое положение (статус) гражданского служащего" и [гл. 12](#) "Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе" ФЗ "О

государственной гражданской службе РФ" или [гл. 3](#) "Правовое положение (статус) муниципального служащего" и [гл. 7](#) "Поощрение муниципального служащего. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего" [ФЗ](#) "О муниципальной службе в РФ". Также на гражданских и муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными нормами базовых законов о гражданской и муниципальной службе.

Перечень конкретных актов, действующих в отношении служащего, может быть нормативно установлен, к примеру, [ч. 4 ст. 4](#) Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Химки Московской области, утвержденного решением Совета депутатов городского округа Химки Московской области от 30 мая 2012 г. N 7/6, устанавливает, что служащие Контрольно-счетной палаты замещают должности муниципальной службы в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в Московской области. Их правовое положение регулируется [ФЗ](#) "О муниципальной службе в РФ", [Законом](#) Московской области от 24 июля 2007 г. N 137/2007-ОЗ "О муниципальной службе в Московской области", [Уставом](#) городского округа Химки (принят [решением](#) Совета депутатов городского округа Химки Московской области от 1 августа 2016 г. N 07/3), иными нормативными правовыми актами, регулирующими трудовые отношения, связанные с осуществлением муниципальной службы.

В отношении должностей, отнесенных к должностям технического обеспечения деятельности контрольно-счетного органа, в полном объеме применяются нормы [ТК РФ](#).

10. В ч. 10 комментируемой статьи установлена возможность создания **внутреннего коллегиального органа в составе контрольно-счетного органа** субъекта РФ или муниципального образования, а также обозначены цели его создания, функции и нормативное регулирование.

Следует отметить, что подобные органы формируются далеко не в каждом контрольно-счетном органе субъекта РФ. К примеру, в Санкт-Петербурге создание коллегии контрольно-счетного органа не предусмотрено (см. [Закон Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. N 455-85](#)).

В ряде законов субъектов РФ о контрольно-счетном органе урегулирован статус подобных внутренних подразделений (например, ст. 7 Закона Республики Алтай от 19 октября 2011 г. N 53-РЗ "О Контрольно-счетной палате Республики Алтай", [ст. 9](#) Закона Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Московской области"). В подобного рода нормах установлены цели, нормативное регулирование, состав, полномочия, порядок работы коллегии контрольно-счетного органа.

К примеру, в Московской области коллегия Контрольно-счетной палаты - коллегиальный совещательный орган, образуемый для обеспечения координации деятельности Контрольно-счетной палаты. Компетенция и порядок работы коллегии Контрольно-счетной палаты определяются регламентом Контрольно-счетной палаты. В состав Коллегии Контрольно-счетной палаты входят председатель Контрольно-счетной палаты, заместитель председателя Контрольно-счетной палаты и аудиторы Контрольно-счетной палаты.

На заседания коллегии Контрольно-счетной палаты могут приглашаться представители Думы, исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, Территориального фонда обязательного медицинского страхования Московской области, федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, в том числе независимые специалисты и эксперты, а также иные лица по решению председателя Контрольно-счетной палаты.

Решения по вопросам, входящим в повестку дня заседания коллегии Контрольно-счетной палаты, принимаются большинством голосов от числа членов коллегии Контрольно-счетной палаты, при равенстве голосов голос председателя Контрольно-счетной палаты является решающим. Решения коллегии Контрольно-счетной палаты имеют рекомендательный характер.

Коллегия Контрольно-счетной палаты рассматривает на своих заседаниях следующие вопросы:

- 1) проекты годовых планов работы Контрольно-счетной палаты и предложения о внесении в них изменений;
- 2) годовой отчет Контрольно-счетной палаты;
- 3) методики проведения контрольных мероприятий и экспертно-аналитических мероприятий;
- 4) отчеты о результатах контрольных мероприятий и экспертно-аналитических мероприятий;

5) привлечение к контрольным мероприятиям Контрольно-счетной палаты специалистов (экспертов);

6) регламент Контрольно-счетной палаты и изменения в него;

7) отмену представлений и предписаний Контрольно-счетной палаты;

8) другие вопросы, предусмотренные [Законом Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ](#), регламентом Контрольно-счетной палаты.

Руководит работой и подписывает решения коллегии Контрольно-счетной палаты председатель Контрольно-счетной палаты, а в его отсутствие - заместитель председателя Контрольно-счетной палаты.

В Законе Краснодарского края от 4 октября 2011 г. N 2321-КЗ "О Контрольно-счетной палате Краснодарского края" статусу коллегии Контрольно-счетной палаты также посвящена ст. 9. Она несколько меньше по содержанию и определяет цели деятельности коллегии, состав, нормативное регулирование (регламент Контрольно-счетной палаты), обязанность членов коллегии носить форменную одежду (ч. 4 ст. 9).

Поскольку федеральное законодательство и законодательство о контрольно-счетных органах субъектов делает отсылку к **регламентам контрольно-счетных органов**, рассмотрим данный вид регуляторов.

В Регламенте Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан <16>, утвержденном

Постановлением коллегии Контрольно-счетной палаты Республики Башкортостан от 11 июня 2013 г. N 45/3, регулированию статуса коллегии Контрольно-счетной палаты посвящен раздел 8.

<16>

URL:

<http://www.ksp02.ru/upload/iblock/d1d/d1dc3eaa629dc11b470c7f3bdebfc7c.pdf> (дата обращения: 29.09.2016).

Коллегия контрольно-счетной палаты образуется для рассмотрения вопросов планирования и организации деятельности Контрольно-счетной палаты, методологии проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, утверждения отчетов, заключений по итогам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, утверждения ежегодного отчета о работе Контрольно-счетной палаты, рассмотрения иных вопросов, предусмотренных законодательством и регламентом. Итоговым документом, принимаемым коллегией, является постановление коллегии Контрольно-счетной палаты.

В своей деятельности коллегия руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации, Конституцией Республики Башкортостан, Законом Республики Башкортостан от 13 марта 2012 г. N 520-з "О Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан", нормативными правовыми актами Республики Башкортостан, а также указанным Регламентом. Коллегия образуется в составе председателя Контрольно-счетной палаты (председатель коллегии, председательствующий), его

заместителя по должности и аудиторов Контрольно-счетной палаты. Численность и состав коллегии утверждаются Государственным Собранием - Курултаем Республики Башкортостан по предложению председателя Контрольно-счетной палаты. Организационно-техническое обеспечение подготовки и проведения заседания коллегии осуществляет сводно-аналитический отдел, в том числе обеспечивает: формирование в сроки, установленные регламентом, проекта повестки очередного заседания коллегии; регистрацию членов коллегии и приглашенных перед заседанием; ведение протокола заседания коллегии.

В организации контрольно-счетных органов **муниципальных образований** коллегии встречаются значительно реже, например, в ч. 4 ст. 3 решения Воронежской городской Думы от 16 ноября 2011 г. N 642-III "Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа город Воронеж" установлено, что в Контрольно-счетной палате образуется коллегия, в состав которой входят: председатель, заместитель председателя, аудиторы Контрольно-счетной палаты, а также лица, определенные приказом председателя Контрольно-счетной палаты из числа сотрудников Контрольно-счетной палаты. Компетенция и порядок работы коллегии определяются указанным положением и регламентом Контрольно-счетной палаты.

В ч. 4 ст. 4 решения городской Думы Краснодара от 21 октября 2010 г. N 2 "Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования город Краснодар" предусмотрено образование коллегии в палате, состав которой утверждается распоряжением председателя палаты. Коллегия Контрольно-счетной палаты рассматривает наиболее важные вопросы деятельности палаты,

включая вопросы планирования и организации деятельности, методологии контрольной деятельности. Компетенция и порядок работы коллегии определяются регламентом Палаты.

В данном случае речь идет о городских округах - административных центрах субъектов РФ, где состав контрольно-счетного органа значителен, вряд ли целесообразно формировать коллегию при штатном составе контрольного органа в 3 - 5 человек.

Статья 6. Порядок назначения на должность председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 6](#)

1. Часть 1 комментируемой статьи определяет **порядок формирования контрольно-счетного органа субъекта РФ**, наделяя правом назначения на должности председателя, заместителя председателя, аудиторов **законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ**.

2. Части 2, 3 комментируемой статьи регулируют круг **субъектов, правомочных представлять кандидатуры на вакантную должность председателя контрольно-счетного органа субъекта РФ**.

При этом субъекты подразделяются на **обязательных (п. п. 1 - 3 ч. 2 ст. 6)**, за которыми закреплено право вносить кандидатуры на рассмотрение представительного органа, и **факультативных (ч. 3 комментируемой статьи)**, которые могут быть наделены подобным правомочием законом субъекта РФ.

Отдельные субъекты РФ включают в состав только обязательных субъектов. Например, [Законом Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Московской области"](#) установлено, что предложения о кандидатурах на должность председателя Контрольно-счетной палаты вносятся в Думу в письменной форме не позднее, чем за 30 дней до истечения срока полномочий председателя Контрольно-счетной палаты:

1) Председателем Думы;

2) депутатами Думы - не менее одной трети от установленного числа депутатов Думы;

3) губернатором Московской области ([ч. 2 ст. 6](#)).

Аналогичная ситуация в Кабардино-Балкарской Республике ([ч. 2-1 ст. 5 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 29 мая 2003 г. N 53-РЗ "О Контрольно-счетной палате Кабардино-Балкарской Республики"](#)), Кировской области ([ч. 2 ст. 5 Закона Кировской области от 27 сентября 2011 г. N 46-ЗО "О Контрольно-счетной палате Кировской области"](#)), Магаданской области ([ч. 2 ст. 3 Закона Магаданской области от 24 октября 2011 г. N 1428-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Магаданской области"](#)) и ряде других.

Также в нормах законов субъектов РФ, регулирующих порядок назначения руководящего состава контрольно-счетного органа, перечень субъектов, обладающих правом вносить предложения по кандидатурам на должности контрольно-счетного органа, может быть изложен единым списком, объединяющим обязательных и факультативных

субъектов внесения предложений по кандидатуре председателя органа финансового контроля. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 5 Закон Республики Ингушетия от 28 сентября 2011 г. N 27-РЗ "О Контрольно-счетной палате Республики Ингушетия" предложения о кандидатурах на должность Председателя Контрольно-счетной палаты вносятся в Народное Собрание:

1) главой Республики Ингушетия;

2) Председателем Народного Собрания;

3) депутатами Народного Собрания - не менее одной трети от установленного числа депутатов Народного Собрания;

4) комитетами Народного Собрания.

Указанные кандидатуры представляются в Народное Собрание не позднее чем за три месяца до истечения срока полномочий действующего председателя контрольно-счетной палаты. Примерно такой же круг субъектов и сроки установлены ст. 5 Закона Республики Хакасия от 30 сентября 2011 г. N 82-ЗРХ "О Контрольно-счетной палате Республики Хакасия": предложения о кандидатурах на должность председателя Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия вносятся в Верховный Совет Республики Хакасия:

1) Председателем Верховного Совета Республики Хакасия;

2) депутатами Верховного Совета Республики Хакасия - не менее одной трети от установленного числа депутатов Верховного Совета Республики

Хакасия;

3) главой Республики Хакасия - Председателем Правительства Республики Хакасия;

4) комитетами и комиссиями Верховного Совета Республики Хакасия.

Предложения о кандидатурах представляются в Верховный Совет Республики Хакасия не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего председателя Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия.

Следует отметить, что в некоторых субъектах РФ предложения по кандидатурам могут носить не все комитеты законодательного органа, а только профильный. В частности, в Республике Алтай предложения вносятся комитетом Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай, в ведении которого находится рассмотрение вопросов, связанных с бюджетной политикой (Комитет по бюджету) (ст. 5 Закона Республики Алтай от 19 октября 2011 г. N 53-РЗ "О Контрольно-счетной палате Республики Алтай").

3. Часть 4 комментируемой статьи при определении **порядка внесения кандидатов на должности заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа субъекта РФ** в законодательный (представительный) орган субъекта содержит отсылку к закону о контрольно-счетном органе субъекта РФ.

В соответствующих законах субъектов РФ данному вопросу могут быть посвящены отдельные статьи (ст. 5-2 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 29 мая 2003 г. N 53-РЗ "О

Контрольно-счетной палате Кабардино-Балкарской Республики", ст. 6 Закона Амурской области от 10 июня 2011 г. N 494-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Амурской области", ч. 3 ст. 7 Закона Камчатского края от 16 сентября 2011 г. N 658 "О Контрольно-счетной палате Камчатского края").

Помимо закона субъекта, процедура назначения на должности заместителя руководителя и аудиторов контрольно-счетного органа может быть конкретизирована **в актах законодательного органа субъекта РФ**. Примером подобного акта является [Постановление](#) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 16 ноября 2011 г. N 740 "О порядке назначения на должности заместителя председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга".

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга по представлению бюджетно-финансового комитета Законодательного Собрания Санкт-Петербурга устанавливает срок внесения предложений о кандидатуре на должность заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга.

Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга об объявлении процедуры назначения на должность заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга, содержащее сведения о сроке внесения предложений о кандидатуре заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга, подлежит официальному опубликованию.

Предложение о кандидатуре на должность

заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга вносится в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга председателем Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга путем направления соответствующего обращения председателю Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с приложением заявления о регистрации в качестве кандидата на соответствующую должность и документов, подтверждающих соответствие кандидата требованиям [Закона](#) Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. N 455-85 "О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга".

Бюджетно-финансовый комитет Законодательного Собрания Санкт-Петербурга проводит оценку соответствия представленных кандидатом документов требованиям, предъявляемым к должности заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга [Законом](#) Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. N 455-85, и не позднее двух недель со дня поступления документов готовит и вносит на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга проект постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о назначении на должность заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга. Бюджетно-финансовым комитетом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга не позднее чем за три календарных дня до дня обсуждения соответствующей кандидатуры на заседании Законодательного Собрания Санкт-Петербурга готовится и направляется всем депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга биографическая справка на кандидата с указанием сведений о квалификации и опыте работы.

Кандидат не менее чем за три календарных дня уведомляется бюджетно-финансовым комитетом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о дате и времени рассмотрения вопроса о его назначении на должность заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга.

Кандидат вправе присутствовать на заседании Законодательного Собрания Санкт-Петербурга при решении вопроса о его назначении.

Обсуждение кандидата включает:

1) доклад председателя бюджетно-финансового комитета Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о предварительном рассмотрении представленной кандидатуры и о результатах проверки соблюдения требований, предъявляемых к процедуре выдвижения и к кандидату, - до 5 минут;

2) выступление кандидата - до 3 минут;

3) вопросы кандидату - до 3 минут.

Голосование по вопросу о назначении на должность заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга проводится путем тайного голосования с использованием электронной системы голосования. Назначенным на должность заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга считается кандидат, получивший более половины голосов от числа избранных депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

По результатам тайного голосования по вопросу

о назначении на должность заместителя председателя (аудитора) Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга принимается постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

4. Порядок рассмотрения кандидатур в состав контрольно-счетного органа устанавливается регламентом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Однако на практике данный вопрос может быть урегулирован в законах о контрольно-счетных органах субъектов РФ. На основании [ч. ч. 3 - 5 ст. 6](#) Закона Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Московской области" Дума рассматривает представленную кандидатуру в течение 14 дней со дня получения предложения и принимает постановление о назначении на должность либо решение об отказе в назначении на должность предложенной кандидатуры.

В случае несогласия Думы со всеми предложенными ей кандидатурами для назначения на должность председателя контрольно-счетной палаты или с предложенными кандидатурами для назначения на должность заместителя председателя контрольно-счетной палаты, председатель Думы, депутаты Думы, губернатор Московской области, председатель Контрольно-счетной палаты в порядке, установленном [ч. ч. 2 и 2.1 ст. 6](#), в двухнедельный срок со дня принятия Думой соответствующего решения, вносят в Думу повторные предложения по этим кандидатурам либо предложения о новых кандидатурах. Одна и та же кандидатура для назначения на одну и ту же должность не может быть предложена более 3 раз подряд.

Регламенты региональных парламентов

устанавливают процедурные правила назначения на должности контрольно-счетного органа субъектов РФ. При этом в регламенте могут быть отдельная глава или статья, регулирующая указанный порядок (республики Алтай, Башкортостан), главы или статьи, касающиеся процедуры назначения всех должностных лиц, чьи кандидатуры утверждаются законодательным органом (Республика Калмыкия), либо общие процедурные правила голосования по назначению на государственные должности (Республика Хакасия).

Статья 76 Постановления Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай от 31 мая 2006 г. N 3-3 "О Регламенте Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай" регулирует назначение председателя, заместителя председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты Республики Алтай и освобождение их от должности.

Председатель Контрольно-счетной палаты Республики Алтай, заместитель председателя Контрольно-счетной палаты Республики Алтай назначаются на должности парламентом путем проведения тайного голосования, если парламентом не принято иного решения. Назначение аудитора Контрольно-счетной палаты Республики Алтай производится открытым голосованием.

Кандидатуры на должности председателя Контрольно-счетной палаты Республики Алтай, заместителя председателя Контрольно-счетной палаты Республики Алтай, аудитора Контрольно-счетной палаты Республики Алтай предварительно рассматриваются на заседаниях комитетов и вносятся для рассмотрения на сессии парламента комитетом, в

ведении которого находятся вопросы бюджетной политики.

В бюллетене для тайного голосования указываются фамилия, имя, отчество каждого кандидата.

Кандидат считается назначенным на должность председателя Контрольно-счетной палаты Республики Алтай (заместителя председателя Контрольно-счетной палаты Республики Алтай), если за его кандидатуру проголосовало большинство от числа избранных депутатов.

В случае если на должность председателя Контрольно-счетной палаты Республики Алтай (заместителя председателя Контрольно-счетной палаты Республики Алтай) выдвинуто две и более кандидатуры и ни одна из них не набрала требуемого для избрания числа голосов, проводится повторное голосование по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования назначенным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от числа избранных депутатов. В случае, если по итогам повторного голосования ни одна из кандидатур не набрала необходимого количества голосов, то процедура назначения прекращается. Дальнейшее рассмотрение вопроса о назначении председателя Контрольно-счетной палаты Республики Алтай (заместителя председателя Контрольно-счетной палаты Республики Алтай) проводится в порядке, установленном настоящей статьей, при этом повторное выдвижение ранее внесенных кандидатур, которые не набрали необходимого числа голосов, не допускается.

Кандидат считается назначенным на должность

аудитора Контрольно-счетной палаты Республики Алтай, если за его кандидатуру проголосовало большинство от числа избранных депутатов.

Решение об утверждении результатов голосования принимается процедурным голосованием.

Постановлением Верховного Совета Республики Хакасия от 29 октября 1997 г. N 83-5 "О Регламенте Верховного Совета Республики Хакасия" предусмотрена процедура тайного голосования на сессии Верховного Совета при назначении ряда должностных лиц, включая председателя Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия, заместителя председателя - аудитора Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия, аудитора Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия. Способ тайного голосования - с использованием электронной системы или с использованием бюллетеней - определяется Верховным Советом.

5. Часть 6 комментируемой статьи регулирует порядок назначения на должность **председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования**. Как и в случае с контрольно-счетным органов субъекта РФ, данным полномочием обладает представительный орган муниципального образования.

6. Части 7, 8 комментируемой статьи определяют круг **субъектов выдвижения кандидатов на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования**. Перечень субъектов, наделенных полномочиями по выдвижению на должности, такой же, как и на уровне субъекта РФ, комиссии и комитеты представительного органа

муниципального образования могут быть наделены данным правом уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Различия заключаются в том, что глава субъекта РФ и глава представительного органа - две различные государственные должности. В случае с органами местного самоуправления допускается совмещение полномочий главы муниципального образования с руководством представительным органом. В соответствии с п. п. 2, 3 ч. 2 ст. 36 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" глава муниципального образования в случае избрания на муниципальных выборах и в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя. Таким образом, глава муниципального образования одновременно возглавляет представительный орган; и круг субъектов, обладающих правом выдвигать кандидатуры в состав контрольно-счетного органа муниципального образования, уже, нежели на уровне субъекта РФ.

Следует также отметить, что далеко не все муниципальные образования предоставляют право выдвигать кандидатов на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования комиссиям и комитетам представительного органа муниципального образования.

К примеру, на основании ч. 2 ст. 5 Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования города Черкесска, утвержденного решением Думы муниципального образования г.

Черкесска Карачаево-Черкесской Республики от 1 марта 2013 г. N 21, предложения о кандидатурах на должность председателя, заместителя председателя Контрольно-счетной палаты вносятся в Думу муниципального образования города Черкесска:

- главой муниципального образования города Черкесска;

- депутатами городской Думы - не менее одной трети от установленного числа депутатов Думы муниципального образования города Черкесска.

Такой же круг субъектов установлен ч. 5.5 ст. 5 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Нальчик, утвержденного решением Совета местного самоуправления городского округа Нальчик Кабардино-Балкарской Республики от 31 января 2014 г. N 172.

7. Часть 9 комментируемой статьи закрепляет вид акта, регулирующего порядок внесения предложений о кандидатурах на должности заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования, - нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования.

Чаще всего это положение о контрольно-счетном органе муниципального образования <17> либо отдельный акт (в форме положения), регулирующий процедуру назначения. Примерами таких актов являются **решение** Совета депутатов городского округа Химки Московской области от 27 ноября 2013 г. N 12/5 "Об утверждении Положения о назначении и освобождении от должности председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты городского округа Химки

Московской области", решение районного Собрания муниципального образования "Куйбышевский район" от 26 ноября 2015 г. N 23 "О Порядке рассмотрения и назначения кандидатур на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального района "Куйбышевский район", решение Думы города Иркутска от 26 мая 2011 г. N 005-20-230329/1 "Об утверждении формы бюллетеня и установлении периода времени для проведения процедуры тайного голосования по вопросу назначения на должность председателя Контрольно-счетной палаты города Иркутска".

<17> Ст. 5 Положения "О Контрольно-счетной палате муниципального образования "Город Майкоп", утвержденного решением Совета народных депутатов муниципального образования "Город Майкоп" от 23 декабря 2011 г. N 395-рс, ст. 4 Положения "О Контрольно-счетной палате Петрозаводского городского округа", утвержденного решением Петрозаводского городского Совета от 4 июня 2013 г. N 27/19-295, ст. 5 Положения о Контрольно-счетной палате окружного Совета города Якутска", утвержденного Постановлением городского Собрания депутатов г. Якутска от 2 марта 2004 г. ПГС N 15-4, и др.

8. Часть 10 комментируемой статьи устанавливает **порядок рассмотрения кандидатур** на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования, который должен быть урегулирован нормативным правовым актом или регламентом представительного органа муниципального образования.

В муниципальной практике применяются обе

выше обозначенные модели регулирования.

В положениях о контрольно-счетных органах могут устанавливаться сроки внесения кандидатур на должности, процедура голосования по ним, порядок определения результатов голосования. Например, в Положении о Контрольно-счетной палате муниципального образования города Черкесска (утв. решением Думы муниципального образования города Черкесска Карачаево-Черкесской Республики от 1 марта 2013 г. N 21) предусмотрено, что кандидатуры на должность председателя и заместителя председателя Контрольно-счетной палаты представляются в Думу муниципального образования города Черкесска не позднее чем за два месяца до истечения полномочий действующих председателя и заместителя председателя Контрольно-счетной палаты.

При рассмотрении кандидатур, представленных на должность председателя Контрольно-счетной палаты, Дума муниципального образования города Черкесска вправе запрашивать мнение председателя Контрольно-счетной палаты Карачаево-Черкесской Республики о соответствии представленных кандидатур квалификационным требованиям, установленным ст. 6 настоящего Положения.

Кандидатуры на должности аудиторов Контрольно-счетной палаты вносятся в Думу муниципального образования города Черкесска председателем Контрольно-счетной палаты.

Решение Думы муниципального образования города Черкесска о назначении на должность председателя, заместителя председателя или аудиторов Контрольно-счетной палаты принимается большинством голосов от установленной численности

депутатов городской Думы.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетной палаты считаются вступившими в должность с момента принятия соответствующих решений Думы муниципального образования города Черкесска об их назначении.

Также в муниципальных правовых актах могут содержаться отсылки к **регламенту представительного органа**, хотя иногда при наличии отсылки к регламенту представительного органа в нем не урегулирована процедура назначения на муниципальные должности, а содержатся лишь общие положения о порядке принятия решений представительным органом, например, гл. 4 Регламента Петрозаводского городского Совета, утвержденного решением Петрозаводского городского Совета от 23 апреля 2009 г. N XXVI/XXIX-593.

В положениях о контрольно-счетном органе муниципального образования могут встречаться отсылочные нормы к соответствующим муниципальным правовым актам. Так, ч. 4 ст. 5 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа с внутригородским делением "город Махачкала", утвержденного решением Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" от 30 июня 2016 г. N 10-3, предусматривает, что порядок внесения предложений о кандидатурах на должность председателя, заместителя председателя в Собрание депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" и порядок их рассмотрения устанавливаются нормативным правовым актом Собрания.

Что же касается самого **порядка назначения**, то

стандартная схема представлена в [Положении](#) о назначении и освобождении от должности председателя и аудиторов Контрольно-счетной палаты городского округа Химки Московской области, утвержденном решением Совета депутатов городского округа Химки Московской области от 27 ноября 2013 г. N 12/5.

Предложения о кандидатурах на должность председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты вносятся не позднее чем за месяц до прекращения полномочий лица, замещающего данную должность.

Субъекты, внесшие предложения по кандидатурам, извещаются постоянной комиссией Совета депутатов городского округа по финансам, налоговой политике, муниципальной собственности и экономическому развитию городского округа в письменной форме о сроке внесения кандидатур на должность председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты.

При внесении кандидатуры на должность председателя, аудитора Контрольно-счетной палаты в Совет депутатов городского округа для ее рассмотрения представляются следующие документы:

а) представление лица или группы лиц о внесении кандидатуры на должность председателя, аудитора контрольно-счетной палаты;

б) письменное согласие кандидата на назначение его Советом депутатов городского округа на должность председателя, аудитора контрольно-счетной палаты;

в) копия документа, удостоверяющего личность и гражданство кандидата;

г) надлежаще заверенная копия документов, подтверждающих профессиональное образование кандидата;

д) надлежаще заверенная копия документа, подтверждающего опыт и стаж профессиональной деятельности (трудовая книжка и прочее) кандидата;

е) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о расходах по совершенным сделкам кандидата, супруги (супруга) и несовершеннолетних детей кандидата.

По истечении срока, установленного для внесения кандидатур на должность председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты, председатель Совета депутатов городского округа направляет в комиссию документы кандидатов на должность председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты.

Комиссия рассматривает представленные документы и дает заключение об их соответствии требованиям, предъявляемым к кандидату на должность председателя, аудитора Контрольно-счетной палаты комментируемым [Законом](#) и [Положением](#) о Контрольно-счетной палате городского округа Химки Московской области, утвержденным решением Совета депутатов городского округа Химки от 30 мая 2012 г. N 7/6.

Кандидатуры на должность председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты рассматриваются на заседаниях постоянных комиссий Совета депутатов городского округа.

В случае непредставления в установленный срок

кандидатур на должности председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты срок внесения кандидатур продлевается на семь календарных дней, о чем письменно извещаются лица, обладающие правом вносить кандидатуры.

Кандидаты на должность председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты присутствуют на заседании Совета депутатов городского округа при обсуждении их кандидатур. Депутаты Совета депутатов городского округа вправе высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре, выступать "за" или "против" кандидата. По окончании обсуждения фамилии всех кандидатов, выдвинутых на должность председателя, аудитора Контрольно-счетной палаты, за исключением лиц, взявших самоотвод, вносятся в список для голосования.

Решения о назначении кандидатов на должность председателя, аудитора Контрольно-счетной палаты принимаются открытым голосованием. Голосование по каждому кандидату производится отдельно. Каждый депутат Совета депутатов городского округа вправе проголосовать только за одну кандидатуру из числа кандидатов на одну должность.

Назначенным на должность председателя, аудитора Контрольно-счетной палаты считается кандидат, получивший большинство голосов от числа избранных депутатов Совета депутатов городского округа. Если на должности председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты внесено несколько кандидатур и ни один из кандидатов не наберет большинство голосов от числа избранных депутатов Совета депутатов городского округа, проводится повторное открытое голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее количество голосов. Кандидат,

набравший во втором туре наибольшее количество голосов, считается назначенным.

Если в результате повторного голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого числа голосов, назначение признается несостоявшимся.

Совет депутатов городского округа принимает решение о сроке внесения новых кандидатур на должность председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты.

Выдвижения новых кандидатов на должность председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты проводятся в порядке, установленном [Положением](#).

Одна и та же кандидатура для назначения на должность председателя Контрольно-счетной палаты может быть внесена не более трех раз подряд.

Результаты проведенного голосования оформляются решением Совета депутатов городского округа, в котором также определяется дата начала срока полномочий вновь назначенных председателя, аудиторов Контрольно-счетной палаты.

Статья 7. Требования к кандидатурам на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 7](#)

1. Комментируемая [статья](#) устанавливает требования к кандидатурам на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов. Требования комментируемой [статьи](#) не

распространяются на должности инспекторов контрольно-счетных органов. Законодательное закрепление требований к должностным лицам контрольно-счетных органов является реализацией принципа профессионализма. Согласно [ст. 14](#) Лимской декларации руководящих принципов финансового контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.) члены и сотрудники высшего контрольного органа должны иметь квалификацию и честность, необходимые для того, чтобы успешно выполнять возложенные на них обязанности; при наборе персонала для высшего контрольного органа необходимо должное внимание уделять уровню их теоретической подготовки, работоспособности и опыту работы по специальности. В развитие данных положений [ч. ч. 1 и 2 комментируемой статьи](#) закрепляют **требования к кандидатам** о наличии:

1) высшего образования;

2) опыта работы в области государственного, муниципального управления, государственного, муниципального контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции.

Соответствие установленным требованиям подтверждается документами об образовании, трудовой книжкой. Опыт работы кандидата представляет собой его трудовую деятельность в течение продолжительного времени, которая устанавливается региональным законодательством или нормативными правовыми актами муниципальных образований. К примеру, согласно Положению о Контрольно-счетной палате Куйтинского района, утвержденному решением Думы Куйтинского района от 26 апреля 2012 г. N 200,

опыт работы кандидата на должность председателя контрольно-счетной палаты должен составлять не менее пяти лет, на должность аудитора - не менее трех лет.

2. В соответствии с ч. 3 комментируемой статьи региональным законодательством или муниципальными правовыми актами общие требования к кандидатам, закрепленные в настоящей статье, могут уточняться, а также могут устанавливаться дополнительные требования. К примеру, в ст. 6 Закона Хабаровского края от 29 июня 2011 г. N 94 "О Контрольно-счетной палате Хабаровского края" уточнены требования к опыту работы кандидата на должность председателя: кандидат должен иметь опыт работы в установленных в комментируемом **Зако**не областях не менее пяти лет, **в том числе** стаж работы на руководящих должностях в органах государственной власти Российской Федерации либо в органах государственной власти субъектов РФ, в органах местного самоуправления или организациях, деятельность которых связана с экономикой, управлением, осуществлением финансово-кредитных операций, организацией бюджетного процесса бюджетов всех уровней, налогообложением, банковским делом, бухгалтерским учетом, анализом, аудитом и статистикой, не менее трех лет.

Муниципальные правовые акты, устанавливающие в соответствии с **ч. 3 комментируемой статьи** дополнительные требования к образованию и опыту работы председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования, должны соответствовать закону субъекта РФ, на территории которого находится соответствующее муниципальное образование.

Пример: Прокурор г. Новотроицка Оренбургской области обратился в суд с заявлением, в котором просил признать противоречащими закону и не действующими со дня принятия ч. 1 п. 5 Положения "О ревизионной комиссии муниципального образования г. Новотроицк Оренбургской области" и п. 5 решения городского Совета депутатов муниципального образования г. Новотроицк от 2 декабря 2011 г. N 177 "Об утверждении Положения о ревизионной комиссии муниципального образования город Новотроицк". Частью 1 п. 5 названного Положения было установлено, что на должность председателя, заместителя председателя и аудитора ревизионной комиссии назначаются граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и опыт работы в области государственного и муниципального управления, государственного и муниципального контроля (аудита), экономики, финансов и юриспруденции. По мнению прокурора, указанная норма противоречит п. 1 ч. 2 ст. 19 Закона Оренбургской области от 10 октября 2007 г. N 1611/339-IV-03 "О муниципальной службе в Оренбургской области", согласно которому гражданам, претендующим на должность муниципальной службы, необходимо иметь для высших должностей муниципальной службы высшее профессиональное образование и стаж муниципальной службы (государственной службы) не менее 6 лет или стаж работы по специальности не менее 7 лет.

Решением суда от 17 декабря 2013 г. заявление прокурора было удовлетворено. Суд апелляционной инстанции подтвердил правомерность данного вывода, указав, что

согласно федеральному законодательству основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы в соответствии с их классификацией должны быть установлены субъектом РФ путем принятия соответствующего закона.

Согласно **ст. 7** комментируемого Закона на должность председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и опыт работы в области государственного, муниципального управления, государственного, муниципального контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции. Между тем, законом субъекта РФ, нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования для указанных должностных лиц могут быть установлены дополнительные требования к образованию и опыту работы. Законом Оренбургской области от 10 октября 2007 г. N 1611/339-IV-03 "О муниципальной службе в Оренбургской области" установлены дополнительные требования для высших должностей муниципальной службы - наличие высшего профессионального образования и стажа муниципальной службы (государственной службы) не менее шести лет или стажа работы по специальности не менее семи лет. Таким образом, оспариваемое Положение должно соответствовать закону субъекта РФ в оспариваемой части (см. Апелляционное **определение** Оренбургского областного суда от 10 апреля 2014 г. по делу N 33-1743/2014).

Занимать должности председателя, заместителя

председателя и аудиторов могут **исключительно граждане Российской Федерации**, что подтверждается паспортом. При этом гражданин Российской Федерации не может иметь гражданства или вида на жительство иностранного государства, что обусловлено требованиями правового режима доступа к государственной тайне или иной охраняемой федеральным законом тайне.

3. Часть 4 комментируемой статьи устанавливает **юридические препятствия к занятию должности** председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа, которые соответствуют положениям Лимской **декларации** руководящих принципов финансового контроля в части соответствия кандидата требованиям о наличии квалификации и честности. Отсутствие у лица установленных в комментируемом **Законе** юридических препятствий способствует реализации обязанностей председателя, его заместителя или аудитора контрольно-счетного органа в полном объеме. К таким юридическим препятствиям **Закон** относит:

1) наличие неснятой или непогашенной судимости.

Понятие судимости, правила погашения судимости устанавливаются **ст. 86 УК РФ**. Погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, в том числе ограничения, связанные с занятием должности председателя, заместителя председателя или аудитора контрольно-счетного органа;

2) отсутствие полной дееспособности.

Содержание дееспособности гражданина

установлено [ст. 21](#) ГК РФ. Дееспособность означает способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Признание лица недееспособным осуществляется судом в соответствии с положениями [ст. 29](#) ГК РФ в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, в случае если гражданин вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими. Ограничение дееспособности гражданина осуществляется по решению суда в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, в случае если гражданин вследствие пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение либо вследствие психического расстройства может понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц. Если основания для признания лица недееспособным или ограничения его в дееспособности отпадают, суд признает гражданина дееспособным с соответствующими правовыми последствиями, в том числе в виде возможности занятия должности председателя, заместителя председателя или аудитора территориального контрольно-счетного органа;

3) отказ от прохождения процедуры оформления доступа к государственной или иной охраняемой законом тайне, в случае если исполнение обязанности председателя, заместителя председателя или аудитора контрольно-счетного органа сопряжено со сведениями, составляющими такую тайну.

Допуск лиц к государственной тайне осуществляется добровольно в соответствии со [ст. 21](#)

Закона РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне". Допуск лица к государственной тайне может предусматривать ряд ограничений в отношении:

- права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне;

- права на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на использование открытий и изобретений, содержащих такие сведения;

- права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне;

4) утрата статуса гражданина Российской Федерации или приобретение гражданства или вида на жительство иностранного государства.

Приобретение гражданином Российской Федерации гражданства иностранного государства не влечет прекращения российского гражданства, при этом гражданин Российской Федерации рассматривается исключительно как гражданин Российской Федерации. Между тем наличие иностранного гражданства может иметь правовые последствия, предусмотренные законодательством, в том числе невозможность занимать должности председателя, его заместителя или аудитора контрольно-счетного органа. Прекращение гражданства Российской Федерации возникает либо вследствие выхода из гражданства, либо по иным основаниям, предусмотренным Федеральным [законом](#) от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации". Выход из

российского гражданства осуществляется на основании добровольного волеизъявления. Данным Федеральным [законом](#) устанавливаются основания отказа в выходе из российского гражданства.

4. В целях реализации принципа независимости контрольно-счетных органов, обеспечения объективного и беспристрастного внешнего государственного (муниципального) финансового контроля [ч. ч. 5 и 6 комментируемой статьи](#) устанавливают запрет для председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа состоять в близком родстве или свойстве с председателем законодательного (представительного) органа, главой публично-правового образования, руководителями судебных и правоохранительных органов и некоторыми иными **руководящими кадрами на соответствующей территории. Запрет применяется в том случае, если в соответствии с [ч. 3 ст. 5](#) комментируемого Закона должности председателя, заместителя председателя или аудиторов территориального контрольно-счетного органа отнесены к государственным должностям субъекта РФ или муниципальным должностям.**

5. [Часть 7 комментируемой статьи](#) ограничивает лиц, замещающих должности председателя, заместителя председателя или аудиторов контрольно-счетных органов, в осуществлении иной деятельности. Данные должностные лица не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность или иную оплачиваемую деятельность в силу потенциального конфликта интересов и возможной заинтересованности должностного лица контрольно-счетного органа в результатах контрольных мероприятий. Нарушение сотрудником государственной службы Российской Федерации ограничений, установленных для указанных лиц в части

осуществления ими иной оплачиваемой деятельности, является основанием для привлечения такого сотрудника к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения из государственных органов в связи с несоответствием занимаемой должности (см. **Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 августа 2016 г. N Ф04-2876/2016 г. по делу N А46-6307/2015**).

Кодексом этики и служебного поведения работников контрольно-счетных органов субъектов РФ, утвержденным решением Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ от 17 декабря 2014 г., устанавливаются правила, обеспечивающие объективность и независимость работников контрольно-счетных органов, выражающуюся в свободе от заинтересованности. В **Кодексе** установлено, что личные или семейные отношения работников контрольно-счетных органов не должны ставить под угрозу независимость их подхода к выполнению заданий. Работники контрольно-счетных органов, независимость которых подвержена обстоятельствам личного или семейного характера, не вправе принимать участие в соответствующих контрольных или экспертно-аналитических мероприятиях и обязаны заранее уведомить руководство о наличии таких обстоятельств.

Независимость должностных лиц контрольно-счетных органов обеспечивается антикоррупционным сознанием и поведением, выражающимся в том, что работники контрольно-счетных органов должны избегать любых конфликтов интересов, отказываться в связи с исполнением ими должностных обязанностей от вознаграждений от физических и юридических лиц (подарков, денежного вознаграждения, ссуд, услуг,

оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов и иных вознаграждений), работникам контрольно-счетных органов не следует вступать в такие отношения с руководством и сотрудниками объекта государственного финансового контроля, которые могут их скомпрометировать или повлиять на их способность действовать независимо, работники контрольно-счетных органов не могут использовать свой официальный статус в личных целях и должны избегать отношений, которые могут привести к коррупции или поставить под сомнение их объективность и независимость.

6. Часть 8 комментируемой статьи устанавливает **обязанность председателя, его заместителя и аудиторов контрольно-счетных органов декларировать сведения о доходах, имуществе и имущественных обязательствах**, как своих, так и членов своей семьи (супруга (супруги), несовершеннолетних детей). Представление сведений о доходах осуществляется в целях противодействия коррупции в соответствии со **ст. 8** Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", отсылающей к порядку, закрепленному в **ст. 20** ФЗ "О государственной гражданской службе РФ". Порядок декларирования сведений о доходах председателем, заместителем председателя, аудиторами контрольно-счетных органов является аналогичным порядку декларирования сведений о доходах должностными лицами государственной службы. Представление сведений о доходах осуществляется гражданином, как претендующим на замещение должности, так и гражданином, уже замещающим должность гражданской службы. Аналогичное правило установлено в **ст. 15** ФЗ "О муниципальной службе в РФ", которой также устанавливается, что сведения о доходах

представляются в порядке, сроки и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах государственными гражданскими служащими субъектов РФ. Порядок и сроки декларирования доходов председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов РФ в соответствии с общими правилами, установленными в [ФЗ "О государственной гражданской службе РФ"](#) в силу принципа единства системы государственной службы. Сведения о доходах представляются в структурное подразделение либо должностному лицу контрольно-счетного органа, ответственного за работу по профилактике коррупционных правонарушений.

Статья 8. Гарантии статуса должностных лиц контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 8](#)

1. Часть 1 комментируемой статьи устанавливает **перечень должностных лиц контрольно-счетных органов**. К таким лицам относятся: председатель, заместитель председателя, аудиторы и инспекторы контрольно-счетных органов. При этом [ч. 3 ст. 5](#) комментируемого Закона устанавливает, что должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа **могут быть** отнесены соответственно к **государственным должностям** субъекта РФ или муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта РФ или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

В связи с формулировками данных норм возникает вопрос о **соотношении понятий**

"государственная (муниципальная) должность" и "должностное лицо".

По данному поводу в литературе высказываются различные точки зрения. Ранее указанные понятия считались тождественными. В частности, так считали знаменитые юристы начала XX века А.И. Елистратов <18> и Н.К. Нелидов <19>. В настоящее время такой же точки зрения придерживаются Е.В. Охотский <20>, А.С. Архиреева <21>.

<18> Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. М., 1916. Ч. 1. С. 278.

<19> Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль, 1874. С. 84.

<20> Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание: Учебно-методический комплекс. М.: Экономика, 2011. С. 72.

<21> Архиреева А.С. Теоретико-правовые основы института государственной службы // Общество и право. 2015. N 3 (53). С. 33.

Однако отдельные ученые считают необходимым разделять данные понятия. Так, В.Д. Граждан <22> полагает, что те лица, которые занимают государственные (муниципальные) должности, и те, которые являются должностными лицами, осуществляют властные полномочия. Однако те лица, которые занимают государственные должности, являются политическими руководителями,

осуществляющими политическую власть в государстве; другие (должностные лица) являются гражданскими служащими, осуществляющими административную власть. В обоснование своей точки зрения он ссылается на [ч. 2 ст. 1](#) Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации", в которой указано, что этим [Законом](#) не регулируется деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ.

<22> Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: Учебное пособие. М.: Изд-во "ЮРКНИГА", 2005.

Если обратиться к действующему законодательству, то здесь вырисовывается двойственная ситуация.

Определение понятия **должностных лиц** осуществлено законодателем в [примечаниях к ст. 2.4](#) КоАП РФ, 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. Аналогичное определение должностного лица дается в [примечаниях к ч. 1 ст. 285](#) УК РФ и [ч. 1 ст. 286](#) УК РФ. Уточнение определения данного понятия приведено в [Постановлении](#) Пленума

Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. N 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 п. 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.

Если исходить из вышеприведенных определений, то понятия "должностное лицо государственных и муниципальных органов" и "лицо, занимающее государственную (муниципальную) должность" являются идентичными. Однако законодатель действительно различает указанные понятия. Так, Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. N 32 "О государственных должностях Российской Федерации" утвержден **Перечень** государственных должностей Российской Федерации, который существенно не совпадает с **Реестром** должностей Федеральной государственной гражданской службы, утвержденным Указом Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574.

Исходя из указанных нормативных актов, можно сделать вывод, что к **государственным должностям**

относятся лица, занимающие более высокое положение и непосредственно осуществляющие власть в стране (президент, судьи, депутаты), а к **должностям государственной (муниципальной) службы** относятся лица, обслуживающие лиц, занимающих государственные должности.

Что касается контрольно-счетных органов, то на федеральном уровне Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты и аудитор Счетной палаты отнесен к государственным должностям, а инспектор счетной палаты, наряду с другими работниками аппарата, отнесены к должностям федеральной государственной гражданской службы. Аналогичные нормы указаны в [ст. 5](#) комментируемого Закона по отношению к лицам, занимающим должности председателя, заместителя председателя, аудитора контрольно-счетных органов субъектов.

Системное толкование вышеприведенных нормативных актов позволяет сделать вывод о том, что понятие "**должностные лица**" является наиболее широким, родовым и включает в себя понятия "лица, занимающие государственные (муниципальные) должности" и "лица, занимающие должности государственной (муниципальной) службы".

[Часть 1 комментируемой статьи](#) устанавливает **перечень должностных лиц контрольно-счетных органов**. Однако данный перечень не является полным. Например, в приложении к Закону Белгородской области от 30 марта 2005 г. N 176 "О государственной гражданской службе Белгородской области" устанавливается перечень должностей в Контрольно-счетной палате Белгородской области, которые, соответственно, являются должностями государственной гражданской службы Белгородской

области. К ним относятся аудиторы, начальники отделов, инспекторы, консультанты, специалисты Контрольно-счетной палаты.

Таким образом, комментируемую **часть статьи** следует дополнить указанием на то, что другие лица, осуществляющие службу на должностях государственной гражданской службы в контрольно-счетных органах субъектов, также относятся к должностным лицам контрольно-счетных органов.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает **запрет любого воздействия на должностных лиц контрольно-счетных органов** с целью воспрепятствования выполнения ими своих должностных обязанностей. Поскольку **ч. 3 комментируемой статьи** приравнивает должностных лиц контрольно-счетных органов к судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов, на них распространяются **нормы о повышенной ответственности** в случае воздействия на представителей власти. К ним относятся **ст. 319** "Оскорбление представителя власти", **ст. 317** "Посагательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа", **ст. 318** "Применение насилия в отношении представителя власти" УК РФ.

Помимо вышеназванных специальных норм, при наличии какого-либо негативного воздействия на должностных лиц контрольно-счетных органов нарушителей можно привлекать к ответственности на общих основаниях. Так, при угрозах в адрес должностного лица контрольно-счетного органа может быть применена **ст. 119** "Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью" УК РФ. При причинении существенного вреда здоровью - **ст. 111** "Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью", **ст.**

112 "Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью" УК РФ и т.д. Следует заметить, что при применении так называемых "общих составов" доказыванию подлежит только сам факт причинения вреда физическому лицу. Доказательства, что вред причинен из-за осуществления данным лицом своей профессиональной деятельности, не требуются.

Общие составы, позволяющие привлечь к ответственности за негативное воздействие на должностных лиц контрольно-счетных органов, устанавливаются также нормами КоАП РФ. К ним можно отнести ст. 5.61 "Оскорбление" и ст. 6.1.1 "Побои" КоАП РФ.

При причинении вреда должностному лицу могут быть также использованы нормы ГК РФ, которые предусматривают возмещение как **материального**, так и **морального вреда** пострадавшим.

Материальный вред возмещается на основании ст. 1064 ГК РФ, устанавливающей общие основания ответственности за причинение вреда. Согласно данной статье вред, причиненный личности или имуществу гражданина, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Компенсация морального вреда осуществляется на основании ст. 151 и параграфа 4 главы 59 ГК РФ. Статья 151 ГК РФ под **моральным вредом** понимает физические или нравственные страдания, причиненные действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину нематериальные блага. Моральный вред могут причинить любые действия, о которых идет речь в указанной норме: насильственные действия, оскорбления, клевета, распространение ложной информации. Моральный вред доказывается и

возмещается на общих основаниях, вне зависимости от наличия причинно-следственной связи между выполнением потерпевшим (должностным лицом контрольно-счетного органа) своих должностных обязанностей и причинением вреда.

Следует проводить различие между используемыми в комментируемой [статье](#) терминами: "**оскорбление**" и "**клевета**".

Понятие "оскорбление" расшифровывается в [ст. 5.61](#) КоАП РФ. Согласно данной норме **оскорблением** признается унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме.

Термин "клевета" расшифровывается в [ст. 128.1](#) УК РФ: **клевета** есть распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию.

А.Н. Тарасенкова и А.А. Зайцев указывают на различия указанных смежных понятий, позволяющие отличить одно понятие от другого. По их мнению, "водораздел между клеветой и оскорблением проходит по следующему признаку:

- оскорбление - это когда употребленное слово или словосочетание содержит просто отрицательную оценку, без указания на некое фактическое обстоятельство;

- клевета - это когда оскорбительное выражение имеет признаки обвинения" <23>.

<23> Тарасенкова А.Н., Зайцев А.А. [Жизнь без](#)

конфликтов: добрососедство и закон. М.: Редакция "Российской газеты", 2016. Вып. 9.

Таким образом, главный признак оскорбления - неприличная форма высказывания, а клевета усугубляется еще и обвинительным характером оскорбления (т.е. оскорбитель должен знать, что его высказывание может навредить оскорбляемому).

Следует также обратить внимание на то, что наказание за оскорбление предусмотрено [ст. 5.61](#) "Оскорбление" КоАП РФ и [ст. 319](#) "Оскорбление представителя власти" УК РФ. Различие в составах правонарушений здесь происходит **по объекту правонарушения**. Если объектом является представитель власти при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением, то ответственность наступает по [ст. 319](#) УК РФ. Во всех остальных случаях привлечение к ответственности происходит по [ст. 5.61](#) КоАП РФ.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 24 февраля 2005 г. N 3 "О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц" ([п. 9](#)) подчеркнул, что если субъективное мнение было высказано в оскорбительной форме, унижающей честь, достоинство или деловую репутацию истца, то на ответчика может быть возложена обязанность компенсации морального вреда, причиненного истцу оскорблением ([ст. 130](#) УК РФ, [ст. ст. 150, 151](#) ГК РФ).

3. Часть 3 комментируемой статьи приравнивает должностных лиц контрольно-счетных органов к судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов при осуществлении их права на защиту государства. **Государственная защита**

осуществляется в соответствии с нормами **ФЗ** "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов". Государственная защита включает в себя осуществление мероприятий по обеспечению безопасности, правовой и социальной защиты должностных лиц контрольно-счетных органов. Указанные меры применяются при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество указанных лиц в связи с их служебной деятельностью.

Мероприятия по обеспечению безопасности представляют собой практические действия работников правоохранительных органов, направленные на защиту жизни и здоровья, а также на обеспечение сохранности имущества должностных лиц. К ним относятся личная охрана, охрана жилища и имущества лица; предоставление ему в случае необходимости специальных средств защиты, в том числе оружия; помещение в безопасное место на срок, необходимый для устранения угрозы; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах; перевод на другое место работы или иное место жительства, а также, в случае необходимости, замена документов и изменение внешности (**ст. 5** **ФЗ** "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов").

Перечень сведений, относящихся к конфиденциальным, определен в Указе Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера". К ним относятся сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные); сведения о мерах защиты, применяемых к должностным лицам; сведения о

служебной деятельности таких лиц.

Меры безопасности могут быть применены на основании заявления лица, которому угрожает опасность либо обращения его руководителя в правоохранительные органы. Правоохранительные органы могут также принять самостоятельное решение о необходимости введения таких мер, если они обладают информацией о наличии угрозы безопасности указанного лица. Основанием для применения мер безопасности является наличие достаточных данных, свидетельствующих о реальности угрозы безопасности защищаемого лица (ст. 13 ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов").

Правовая защита предусматривает установление специальной повышенной ответственности при наличии посягательств на указанных лиц. Следует обратить внимание на то, что должностные лица контрольно-счетных органов согласно комментируемой норме в правовой защите приравниваются по статусу к судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов. В УК РФ имеется ряд статей, устанавливающих повышенную правовую защиту таких лиц. К ним можно отнести ст. 317 "Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа", ст. 318 "Применение насилия в отношении представителя власти" УК РФ. Помимо деяний, посягающих на жизнь и здоровье, а также имущество должностных лиц контрольно-счетных органов, к нормам, устанавливающим повышенную защиту, можно отнести также ст. 319 "Оскорбление представителя власти", ст. 320 "Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа" УК РФ.

Меры социальной защиты должностных лиц контрольно-счетных органов включают в себя право на материальную компенсацию в случае их гибели (смерти), причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью.

Возмещение вреда, причиненного уничтожением или повреждением имущества, осуществляется на основании **Правил** возмещения судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов или членам их семей ущерба, причиненного уничтожением или повреждением их имущества в связи со служебной деятельностью, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2005 г. N 647. Согласно **п. 6** указанных Правил размер ущерба определяется исходя из расходов (затрат), необходимых для восстановления (ремонта) поврежденного имущества, и (или) размера уценки имущества вследствие его повреждения либо стоимости уничтоженного имущества по рыночным ценам, действующим в данной местности на момент возмещения ущерба, с учетом износа уничтоженного или поврежденного имущества, а также из размера упущенной выгоды.

Пункт 10 Правил устанавливает, что ущерб, причиненный имуществу должностного лица, возмещается при наличии **установленной причинно-следственной связи** между причинением вреда имуществу и служебной деятельностью должностного лица. **Подпункт "в" п. 7** Правил устанавливает, что причинно-следственная связь должна быть в обязательном порядке подтверждена следующими документами: постановлением органов

дознания или предварительного следствия либо приговором суда или судебным постановлением.

Пример: Верховным Судом РФ было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими **подп. "в" п. 7** и **абзаца первого п. 10** Правил возмещения судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов или членам их семей ущерба, причиненного уничтожением или повреждением их имущества в связи со служебной деятельностью, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2005 г. N 647.

Х. обратился в суд с оспариванием данных нормативных предписаний, поскольку ему было отказано в удовлетворении иска о возмещении стоимости уничтоженного 23 февраля 2003 г. в результате поджога личного автомобиля. На тот период времени он являлся должностным лицом Межрайонной инспекции Министерства РФ по налогам и сборам N 2 по Смоленской области, и приговора или определения суда, которыми указанное событие было бы признано не связанным с его служебной деятельностью, не имелось.

Суд отказал в выплате компенсации за личный автомобиль, поскольку причинно-следственная связь между служебной деятельностью потерпевшего и ущербом, нанесенным его имуществу, доказана не была. **Х.** же считал, что доказывание такой связи не является обязательным и просил признать нормы, устанавливающие необходимость доказывания такой связи, не соответствующими **ч. 10 ст. 20** ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов",

которая устанавливает, что основанием для отказа в выплате страховых сумм и компенсаций является только приговор или постановление суда в отношении лица, признанного виновным в гибели (смерти) должностного лица или причинении ему телесных повреждений либо уничтожении или повреждении принадлежащего ему имущества, которым установлено, что эти события не связаны со служебной деятельностью данного лица.

Суд не согласился с доводом заявителя о том, что согласно **ч. 10 ст. 20** ФЗ "О государственной защите **судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов**" единственным основанием для отказа в компенсационных выплатах является наличие приговора или постановления суда в отношении лица, признанного виновным в уничтожении принадлежащего этому должностному лицу имущества. Он указал на то, что указанная правовая норма не определяет перечень допустимых доказательств, а предусматривает, что если приговором или постановлением суда будет доказано отсутствие причинно-следственной связи между служебной деятельностью потерпевшего и правонарушением, то это является однозначным основанием для отказа в выплате страховых сумм и компенсаций **ст. 20** вышеуказанного Федерального закона (см. **Определение** Верховного Суда РФ от 15 января 2008 г. N КА07-688).

Таким образом, **ч. 10 ст. 20** ФЗ "О государственной защите **судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов**" регулирует конкретную ситуацию, когда должностному лицу может быть отказано в выплате страховых сумм и компенсаций при наличии приговора или постановления

суда, если судебными актами установлено, что эти события не связаны со служебной деятельностью должностного лица. Отсутствие приговора либо постановления суда не исключает возможности подтверждения данного обстоятельства любыми средствами доказывания, названными в [ст. 55](#) ГПК РФ.

При таком положении вывод суда о том, что оспариваемые заявителем положения [Правил](#) содержат те же условия осуществления мер социальной защиты, которые закреплены в нормах федерального закона, является правильным.

Жизнь и здоровье, а также имущество должностных лиц контрольно-счетных органов подлежат **обязательному государственному страхованию** в сумме, равной 180-кратному размеру среднемесячной заработной платы (среднемесячного денежного содержания, ежемесячного денежного вознаграждения). Страховое возмещение выплачивается полностью в случае гибели (смерти) должностного лица в период его работы либо после увольнения, если будет доказано, что смерть наступила вследствие причинения указанным лицам телесных повреждений или иного вреда их здоровью в связи с их служебной деятельностью. Кроме того, в случае гибели (смерти) указанных лиц членам их семей, находившимся на их иждивении, ежемесячно выплачивается компенсация в виде разницы между приходившейся на их долю частью заработной платы (денежного содержания, ежемесячного денежного вознаграждения) погибшего и назначенной им пенсией по случаю потери кормильца без учета суммы выплат, полученных по государственному страхованию.

Материальное возмещение в размере 36-кратной среднемесячной заработной платы выплачивается в

случае причинения указанным лицам телесных повреждений либо иного вреда здоровью, лишаящего их возможности в дальнейшем заниматься своей профессиональной деятельностью. Помимо указанной суммы данным лицам ежемесячно выплачивается компенсация в виде разницы между их среднемесячной заработной платой (среднемесячным денежным содержанием, ежемесячным денежным вознаграждением) и назначенной им в связи с этим пенсией без учета суммы выплат, полученных по государственному страхованию.

Материальное возмещение в размере 12-кратной среднемесячной заработной платы выплачивается в случае причинения указанным лицам телесных повреждений либо иного вреда здоровью, если причиненный вред повлек стойкую утрату трудоспособности, не повлиявшую на возможность в дальнейшем заниматься своей профессиональной деятельностью.

Страхование должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов РФ осуществляется за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Страховые гарантии должностных лиц муниципальных контрольно-счетных органов устанавливаются по решению органов местного самоуправления.

4. Независимая деятельность должностных лиц контрольно-счетных органов защищается и гарантируется государством.

Гарантии являются одним из элементов правового статуса любого лица. **Гарантия** (от фр.

garantie - обеспечивать, ручаться) сама по себе есть условие и средство, обеспечивающее возможность пользоваться установленными конституцией и другими законами правами и свободами <24>.

<24> Фомина С.В. **Государственные гарантии как элемент** правового статуса государственных служащих // Журнал российского права. 2007. N 4. С. 52; Гарантии прав и свобод // Большой юридический словарь / Под ред. д. ю. н., проф. А.Я. Сухарева. 3-е изд. М., 2010.

Традиционно в юридической литературе принято деление гарантий на 1) общие, 2) организационные и 3) специально-юридические гарантии <25>. **Общие гарантии** не закреплены в нормативных актах и представляют собой социально-экономические, политические, культурно-идеологические и иные виды условий, формирующих оптимальную сферу реализации конституционных прав и свобод <26>. **Организационные гарантии** находят свое выражение в установлении единой процессуальной формы реализации правового статуса и закреплены в том числе в правовых актах. И наконец, **специально-юридические гарантии** закреплены в нормативных актах и представляют собой средства и способы, направленные на непосредственное обеспечение осуществления и защиты прав. При этом среди всех юридических гарантий прав и свобод личности принято выделять две группы: 1) гарантии реализации прав и 2) гарантии охраны и защиты <27>.

<25> Ромазанова Ю.Ю. Понятие, сущность и механизм реализации юридических гарантий

обеспечения конституционно-правового статуса личности // Юридические науки. 2015. N 1 (3). С. 33.

<26> Авакьян С.А. Российский конституционализм: несколько тезисов о неотложных задачах // Юридический мир. 2015. N 2. С. 27.

<27> Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 95.

Установление гарантии профессиональной независимости является юридической гарантией охраны и защиты деятельности должностных лиц контрольно-счетных органов.

Гарантирование государством профессиональной независимости данных должностных лиц означает то, что государство принимает на себя обязательства и берется обеспечивать самостоятельность должностных лиц контрольно-счетных органов при исполнении ими своих должностных обязанностей всеми имеющимися в его распоряжении силами и средствами.

Установление гарантий профессиональной независимости должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований произведено по аналогии с [п. 5 ст. 39 ФЗ "О Счетной палате РФ"](#), согласно которому Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, аудиторы Счетной палаты, инспекторы и иные сотрудники аппарата Счетной палаты обладают гарантиями профессиональной независимости.

Профессиональная независимость должностных лиц контрольно-счетных органов вытекает из норм комментируемого [Закона](#). В частности, она подтверждается тем, что контрольно-счетные органы

обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно (ч. 4 ст. 3), самостоятельно планируют свою деятельность (ч. 1 ст. 12), наделены собственными полномочиями, обязательными для выполнения иными лицами (ст. ст. 13, 14).

Определение термина "профессиональная независимость" должностных лиц контрольно-счетных органов в [Законе](#) не дается.

Однако, если исходить из буквального толкования смысла данного термина, то профессиональная независимость означает, что уполномоченное лицо способно осуществлять свои полномочия самостоятельно, честно и объективно, не руководствуясь чьим-либо мнением, без давления и вне зависимости от факторов, способных повлиять на объективное мнение данного лица.

Реальное действие данной гарантии обеспечивается нормами КоАП РФ, а именно [ст. 19.4](#) "Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль", [ст. 19.4.1](#) "Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля", [ст. 19.5](#) "Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль".

5. Часть 5 комментируемой статьи устанавливает **основания досрочного освобождения от должности** должностных лиц контрольно-счетных органов. К ним

относятся:

- вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении данного должностного лица;

- признание должностного лица контрольно-счетного органа недееспособным или ограниченно дееспособным;

- выход из гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

- подача письменного заявления об отставке;

- нарушение требований законодательства Российской Федерации при осуществлении возложенных на него должностных полномочий или злоупотребление должностными полномочиями;

- достижение предельного возраста пребывания в должности, -

а также основания, предусмотренные [ч. ч. 4 - 6 ст. 7](#) комментируемого Закона, в частности:

- наличие неснятой или непогашенной судимости;

- отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение обязанностей по должности, на замещение которой претендует гражданин, связано с

использованием таких сведений;

- наличие близких родственников в руководстве тех органов, которые назначали на должность данное лицо.

Досрочное освобождение от должности осуществляется **по решению законодательного (представительного) органа**, что прямо предусмотрено комментируемым **пунктом**. Однако здесь возникает вопрос об уместности данного правила в отношении инспекторов контрольно-счетных органов. Поскольку согласно **п. 1 ст. 6** рассматриваемого Закона инспекторы контрольно-счетных органов, в отличие от других должностных лиц, назначаются на должность председателем контрольно-счетного органа, а не решением представительного органа, то в отношении их было бы уместно ввести аналогичный порядок и для досрочного прекращения полномочий. По нашему мнению, освобождение от должности должно возлагаться на те же органы, которые осуществляли назначение на должность.

Решение о досрочном прекращении полномочий должностного лица принимается простым большинством голосов, как и при назначении на должность.

Следует обратить внимание на то, что в двух случаях из вышеперечисленных необходимым условием для освобождения от должности является решение суда.

Так, обвинения лица в совершении преступления недостаточно для увольнения. Необходимо, чтобы суд не только вынес приговор в отношении данного лица, но и чтобы приговор вступил в законную силу. Согласно

[ст. 389.4](#) УПК РФ приговор суда первой инстанции вступает в силу через 10 суток после вынесения приговора, если лицо не подаст на вынесенный приговор апелляционную жалобу, представление на приговор. Согласно [ст. 390](#) УПК РФ приговор суда апелляционной инстанции вступает в законную силу с момента его провозглашения.

Досрочное освобождение от должности лица по причине **признания его недееспособным или ограниченно дееспособным** возможно также только в том случае, если недееспособность (ограниченная дееспособность) лица признана судом. Такое решение принимается судом на основании [ст. ст. 29, 30](#) ГК РФ. **Лишение гражданина дееспособности** возможно в тех случаях, когда у него обнаруживается психическое расстройство, вследствие которого он не может понимать значения своих действий или руководить ими. **Ограничение гражданина в дееспособности** может быть осуществлено при наличии следующих обстоятельств: пристрастия гражданина к азартным играм; злоупотребления гражданином спиртными напитками; злоупотребления гражданином наркотическими веществами. [Статья 281](#) ГПК РФ определяет круг лиц, которые вправе подать заявления о признании лица недееспособным или ограниченно дееспособным. К ним относятся: члены его семьи, органы опеки и попечительства, медицинская организация, оказывающая психиатрическую помощь. Поскольку деятельность должностных лиц органов государственной власти связана не только с повышенной ответственностью, но и с повышенными гарантиями при осуществлении ими своей деятельности, родственники могут скрывать факты, свидетельствующие о недееспособности лица. Поэтому, по нашему мнению, было бы уместно дополнить нормы закона кругом лиц, которые вправе подавать такие

заявления относительно должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов РФ. К ним желательно отнести также законодательные (представительные) органы, которые осуществляли назначение на должность указанного лица, а также органы прокуратуры как органы, осуществляющие надзор за осуществлением законности.

Самыми распространенными основаниями досрочного освобождения от должности являются **подача должностными лицами контрольно-счетных органов заявления об отставке и достижение предельного возраста пребывания в должности.** Установление предельного возраста пребывания в должности в соответствии с [п. 6 ч. 5 комментируемой статьи](#) осуществляется законом субъекта РФ, нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с федеральным законом. Однако нормы ФЗ "О государственной гражданской службе РФ" ([ст. 25.1](#)) четко устанавливают, что предельный возраст занятия гражданской должности на гражданской государственной службе составляет 60 лет. Указанный срок может быть продлен с согласия лица, занимающего государственную должность, по решению представителя нанимателя до 65 лет, после чего по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина он может продолжить работу в государственном органе на условиях срочного трудового договора на должности, не являющейся должностью гражданской службы. [Статья 13](#) ФЗ "О муниципальной службе в РФ" устанавливает предельный срок пребывания в должности муниципальной службы - 65 лет.

Такое основание освобождения от должности, как наличие близких родственников в руководстве тех

органов, которые назначали на должность работника контрольно-счетного органа, действительно как во время назначения лица на должность, так и на все время пребывания его в должности.

Наибольшее количество вопросов вызывает такое основание освобождения от должности должностного лица контрольно-счетного органа, как **нарушение требований законодательства Российской Федерации при осуществлении возложенных на него должностных полномочий или злоупотребление должностными полномочиями**. Для разъяснения вопросов, возникающих при увольнении таких лиц, было принято [Постановление](#) Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. N 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий". Верховный Суд указывает на то, что лица, злоупотребляющие должностными полномочиями либо превышающие свои должностные полномочия, посягают на регламентированную нормативными правовыми актами деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, в результате чего существенно нарушаются права и законные интересы граждан или организаций либо охраняемые законом интересы общества и государства. Такие лица должны привлекаться к уголовной ответственности по [ст. 285](#) "Злоупотребление должностными полномочиями" и [ст. 286](#) "Превышение должностных полномочий" УК РФ. В связи с данным [Постановлением](#) можно сделать вывод о том, что увольнение лица по вышеуказанным основаниям возможно только при наличии обвинительного приговора суда, подтверждающего факт превышения полномочий или злоупотребления ими. Наличие приговора является дополнительной гарантией от несправедливого обвинения должностного

лица и необоснованного прекращения его полномочий.

Подводя итог вышесказанному, мы можем сделать вывод, что нормы комментируемой [статьи](#) направлены на обеспечение независимости деятельности как отдельных должностных лиц контрольно-счетных органов, так и контрольно-счетного органа в целом.

Статья 9. Основные полномочия контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 9](#)

1. Статья включает две смысловые части: [ч. ч. 1 - 3](#) посвящены полномочиям контрольно-счетных органов, [ч. 4](#) определяет круг объектов контроля.

[Часть 1 комментируемой статьи](#) закрепляет **перечень основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ**. Все полномочия контрольно-счетного органа можно сгруппировать по видам деятельности контрольно-счетного органа: полномочия в рамках контрольной, экспертно-аналитической, информационной, иных видов деятельности, к примеру, антикоррупционной деятельности.

1.1. Контрольная деятельность контрольно-счетного органа реализуется посредством таких полномочий, как:

- контроль за исполнением бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

- организация и осуществление контроля за

законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта РФ, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта РФ, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими субъекту РФ;

- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета субъекта РФ, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств бюджета субъекта РФ и имущества, находящегося в государственной собственности субъекта РФ;

- контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджета субъекта РФ бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ, а также проверка местного бюджета в случаях, установленных [БК](#) РФ.

Контрольная деятельность контрольно-счетного органа любого уровня публичного управления осуществляется:

1) за использованием средств централизованных денежных фондов, входящих в бюджетную систему.

В данном случае осуществляется контроль либо в отношении прямого финансирования за счет средств региональных бюджетов или бюджетов территориальных внебюджетных фондов (контроль за расходами регионального бюджета, в том числе межбюджетными трансфертами, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда) либо в отношении кредитования (контроль за бюджетными кредитами, операции по которым отражаются в части источников финансирования дефицита регионального бюджета). Предметом контрольного мероприятия в данном случае является **законность и эффективность использования средств регионального бюджета**. Проверка законности использования бюджетных средств осуществляется в рамках финансового аудита, или аудита законности, который предшествует аудиту эффективности использования бюджетных средств. Критериями такой проверки будут являться целевой и адресный характер использования средств регионального бюджета. В случае установления законного использования бюджетных средств создаются условия для проведения аудита эффективности использования средств регионального бюджета. Согласно [ст. 34](#) БК РФ эффективное использование бюджетных средств достигается либо путем достижения наилучшего результата при заданном объеме бюджетных средств (результативность), либо путем достижения заданного результата при наименьшем объеме бюджетных средств (экономность). В комментируемой [статье](#) данные термины используются не в соответствии с вышеуказанными положениями [БК](#)

РФ, что требует внесения корректировок.

Контроль за законностью и эффективностью использования межбюджетных трансфертов как средств, предоставляемых из регионального бюджета в местные бюджеты, проводится в отношении **целевых обусловленных межбюджетных трансфертов** (субсидий и субвенций), и в данном случае объектом контроля выступает финансовый орган муниципального образования. В случае выявления региональным контрольно-счетным органом нецелевого использования межбюджетных трансфертов либо нарушения условий их использования он уполномочен направить финансовому органу субъекта РФ уведомление о применении бюджетных мер принуждения для принятия последним соответствующего решения (бесспорное списание суммы средств, использованных не по целевому назначению либо с нарушением условий их использования, и (или) приостановление (сокращение) межбюджетных трансфертов, за исключением субвенций). В случае выявления в действиях должностных лиц объекта контроля административного проступка (ст. ст. 15.14, 15.2 КоАП РФ) уполномоченное должностное лицо регионального контрольно-счетного органа составляет протокол об административном правонарушении. В этом случае дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями районных судов (ст. 23.1 КоАП РФ). При высокой степени дотационности муниципального образования (свыше 50%) региональным контрольно-счетным органом проводится проверка годового отчета об исполнении местного бюджета (п. 4 ст. 136 БК РФ).

Территориальные государственные
внебюджетные фонды на сегодняшний день

функционируют в форме **территориальных фондов обязательного медицинского страхования**, которые формируются за счет безвозмездных поступлений из региональных бюджетов и Федерального фонда обязательного медицинского страхования (страховые взносы на обязательное медицинское страхование в территориальные фонды обязательного медицинского страхования не поступают). **Пункт 4 ч. 1 комментируемой статьи** устанавливает, что контрольно-счетный орган осуществляет контроль за использованием средств регионального бюджета, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, а также иных источников, предусмотренных законодательством. Между тем БК РФ в **ст. 14** устанавливает запрет на применение каких-либо иных форм образования и расходования денежных средств для обеспечения расходных обязательств региона, нежели региональный бюджет и бюджет государственного внебюджетного фонда. Иными словами, контроль за иными источниками невозможен в силу отсутствия таковых;

2) за льготами и преимуществами по обязательным платежам, подлежащим к зачислению в региональные бюджеты.

Прежде всего, речь идет о контроле за налоговыми льготами и преференциями, сумма которых формирует налоговые расходы регионального бюджета. Под **налоговыми расходами регионального бюджета** следует понимать сумму выпадающих налоговых доходов регионального бюджета, возникающих в результате предоставления налоговых льгот и преференций. При предоставлении льгот и преференций по неналоговым платежам следует говорить о **неналоговых расходах** как сумме выпадающих неналоговых доходов регионального

бюджета. Под **льготами** в данном случае понимается факультативный элемент обложения (налогообложения). Под **преференциями**, или преимуществами, понимаются изменения в сроках исполнения обязательств по уплате налога, сбора или иного обязательного платежа (отсрочка, рассрочка, кредит).

Норма, закрепляющая данное полномочие, имеет недостаточную степень определенности: не указано, каким публично-правовым образованием должна быть установлена налоговая льгота или преференция, указания на то, что льгота или преференция устанавливается за счет средств бюджета субъекта РФ, явно недостаточно. Например, установление в НК РФ пониженной ставки налога на прибыль организаций как федерального налога для зачисления в региональные бюджеты будет осуществляться за счет средств региональных бюджетов, при этом решение о предоставлении такой налоговой льготы будет принято Российской Федерацией. Как следствие, возникает вопрос, относительно каких налоговых льгот должна проводиться контрольно-счетными органами субъектов РФ оценка их эффективности: исключительно налоговых льгот по региональным налогам либо налоговых льгот по всем налогам (федеральным и региональным), подлежащим зачислению в региональные бюджеты. Органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают методики оценки эффективности налоговых льгот по региональным налогам (налогу на имущество организаций, транспортному налогу, игорному налогу, если таковой взимается). Наличие таких методик является условием предоставления из федерального бюджета дотаций на поддержку региональных бюджетов. Методики рассчитаны на применение финансовой администрацией региона при установлении налоговых

льгот или их отмене ввиду неэффективности. Такие методики могут быть положены в основу контрольного мероприятия контрольно-счетного органа региона, однако ввиду организационной и функциональной независимости последний сохраняет право разработать собственную методику оценки эффективности налоговых льгот. Механизм оценивания финансовой льготы (налоговой, неналоговой льготы) может быть схож. Так или иначе, оценка эффективности финансовых льгот, опосредующих косвенное финансирование за счет бюджетных средств, должна основываться на принципах аудита эффективности использования бюджетных средств;

3) за использованием имущественного фонда публично-правового образования, как распределенного, так и свободного (нераспределенного) и входящего в состав казны соответствующего публично-правового образования. Таким образом, контроль со стороны контрольно-счетного органа выходит за границы казны публично-правового образования. Это делает возможным осуществлять контроль за государственными учреждениями и предприятиями, управляющими государственным имуществом на праве оперативного управления или хозяйственного ведения.

Контрольная деятельность контрольно-счетных органов осуществляется в соответствии с положениями **главы 26 БК РФ**. Контрольные мероприятия реализуются путем проведения ревизий или проверок. Отличие ревизии от проверки заключается в охвате предмета контроля. **Проверки** являются тематическими, то есть охватывают конкретные расходные операции, связанные между собой одним мероприятием или целевой программой, **ревизии** являются комплексными и охватывают все аспекты

финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля.

Результаты контрольных мероприятий оформляются актами и отчетами. В случае формирования в составе контрольно-счетного органа коллегии отчеты подлежат утверждению на коллегии контрольно-счетного органа либо в ином порядке, установленном региональным законодательством. Отличие акта от отчета заключается в полноте содержащейся информации, **акт** является документом, фиксирующим выявленные факты, и не направлен на изменение правового статуса объекта контроля, в силу чего он не подлежит обжалованию. **Отчет** формируется на основе акта, но помимо описания выявленных обстоятельств содержит предложения и рекомендации аудитора или председателя контрольно-счетного органа. Отчет также не подлежит обжалованию, но служит основанием для принятия решения о направлении объекту контроля представления или предписания либо для принятия решения о направлении заинтересованным лицам информационных писем, и так же, как и акт контрольного мероприятия, не направлен на изменение правового статуса объекта контроля, в то время как представления и предписания подлежат обжалованию в судебном порядке.

1.2. Экспертно-аналитическая деятельность контрольно-счетного органа субъекта РФ реализуется посредством таких полномочий, как:

- экспертиза проектов законов о бюджетах субъекта РФ и проектов законов о бюджетах территориального государственного внебюджетного фонда;

- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ, годового отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

- финансово-экономическая экспертиза проектов законов субъекта РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств субъекта РФ, а также государственных программ субъекта РФ;

- анализ бюджетного процесса в субъекте РФ и подготовка предложений, направленных на его совершенствование.

"Неконтрольные" бюджетные полномочия контрольно-счетных органов установлены в [п. 2 ст. 157](#) БК РФ, к которым относятся аудит эффективности, экспертиза проектов бюджетов и отчетов об исполнении бюджетов, анализ и мониторинг бюджетного процесса, подготовка предложений по совершенствованию внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, осуществляемых главными администраторами бюджетных средств, и прочее. Результаты экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетных органов оформляются заключениями.

При **экспертизе проекта бюджета**, среди прочего, осуществляется проверка проекта бюджета на соответствие положениям БК РФ ([ст. ст. 184.1, 185](#)), в котором установлены требования к его содержанию и прилагаемым документам, направлениям государственной финансовой политики (посланию

Президента РФ, основным направлениям бюджетной и налоговой политики), направлениям финансовой политики субъекта РФ, если разработка региональных политических документов предусмотрена региональным законодательством (при этом региональная финансовая политика не должна идти вразрез с финансовой политикой федерального центра в силу конституционных положений (ст. 71 Конституции РФ)). В рамках экспертизы проекта бюджета финансово-экономическому анализу подвергаются объемы программных и непрограммных бюджетных ассигнований, особое внимание уделяется программе внешних и внутренних заимствований субъекта РФ, предлагаемым мерам по уменьшению долговой нагрузки на регион. По итогам анализа содержания проекта регионального бюджета и прилагаемых документов контрольно-счетный орган формирует соответствующие выводы и рекомендации. Дальнейшее решение по проекту регионального бюджета принимает законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Порядок, включая процедурные моменты и сроки проведения экспертизы проекта регионального бюджета, устанавливается региональным законодательством.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении регионального бюджета проводится в соответствии с положениями БК РФ, который устанавливает срок представления высшим органом исполнительной власти субъекта РФ годового отчета соответствующему контрольно-счетному органу - не позднее 15 апреля текущего финансового года, а также срок самой внешней проверки - не более 1,5 месяца. Формирование годового отчета об исполнении бюджета осуществляется на основании, среди прочего, отдельных отчетов главных администраторов бюджетных средств, которые обязаны в более ранние

сроки, по сравнению с представлением годового отчета высшим органом исполнительной власти, представить контрольно-счетному органу свои отчеты об исполнении регионального бюджета в своей части. Внешняя проверка годового отчета проводится с учетом тех данных, которые были предоставлены главными администраторами бюджетных средств. Порядок проведения внешней проверки годового отчета устанавливается региональным законодательством.

Все экспертно-аналитические мероприятия, так же как и контрольные, осуществляются в соответствии с внутренними стандартами контрольно-счетных органов.

1.3. Перечень полномочий контрольно-счетных органов субъектов РФ является открытым, в связи с чем в рамках контрольной, экспертно-аналитической, информационной и иных видов деятельности могут реализоваться **иные полномочия**. Перечень может быть детализирован в законодательстве соответствующего субъекта РФ, который может носить как открытый, так и закрытый характер.

Интересен для целей практического применения Обзор судебной практики по наиболее актуальным вопросам, связанным с процессуально-правовым статусом органов внешнего государственного финансового контроля в судопроизводстве и реализацией полномочий контрольно-счетными органами, размещенный на сайте Контрольно-счетной палаты г. Москвы <28>.

<28>

URL:

http://www.ksp.mos.ru/common/upload/Obzor_sudebnoy_praktiki_itog.docx (дата обращения: 29.09.2016).

В данном Обзоре раскрываются наиболее актуальные вопросы, связанные с реализацией полномочий контрольно-счетными органами, а также вопросы, связанные с процессуально-правовым статусом органов внешнего государственного финансового контроля в судопроизводстве, вопросы квалификации судебными инстанциями отдельных выявляемых контрольно-счетными органами (иными органами финансового контроля) фактов деятельности государственных органов и иных органов и организаций; вопросы правового статуса контрольно-счетных органов и выполнения ими отдельных задач и функций.

2. Часть 2 комментируемой статьи содержит **перечень основных полномочий муниципальных контрольно-счетных органов**. Перечень является идентичным указанному в **ч. 1**, за исключением того, что муниципальные образования не вправе формировать внебюджетные фонды (**ст. 15 БК РФ**).

Контрольно-счетные органы муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением вправе осуществлять контроль за законным и эффективным использованием межбюджетных трансфертов, предоставленных из районных или городских бюджетов городским (сельским) поселениям или внутригородским районам, входящим в их состав. Данное полномочие контрольно-счетного органа муниципального района особо оговорено в **ч. 3 комментируемой статьи**. Отсутствие прямого указания на соответствующее полномочие контрольно-счетного органа городского округа с внутригородским делением связано с тем, что комментируемый **Закон** был принят значительно раньше, нежели появился такой новый тип муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением (**Федеральный закон** от 27

мая 2014 г. N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). Данный пробел легко обходится открытым перечнем полномочий муниципальных контрольно-счетных органов, закрепленным **ч. 2 комментируемой статьи**.

3. Часть 4 комментируемой статьи закрепляет **круг объектов внешнего государственного и муниципального финансового контроля**.

3.1. В п. 1 ч. 4 комментируемой статьи перечисляются те **организации, которые формируются для реализации государственной власти либо осуществления местного самоуправления**: органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы), государственные (муниципальные) учреждения и государственные (муниципальные) унитарные предприятия.

Данные организации функционируют на основе закрепленного за ними государственного (муниципального) имущества на праве оперативного управления или хозяйственного ведения.

К **органам государственной власти** относятся глава субъекта РФ, законодательный (представительный) орган, высший орган исполнительной власти, суды. К **государственным органам** относятся формируемые органами государственной власти организации, наделяемые

властными полномочиями (министерства, комитеты, службы, департаменты и прочее).

К **органам местного самоуправления** относятся представительные органы, местная администрация, выборное должностное лицо, иные органы местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. К **муниципальным органам** относятся формируемые органами местного самоуправления организации, наделяемые властными полномочиями в целях осуществления местного самоуправления. К примеру, к муниципальному органу возможно отнести финансовый орган муниципального образования.

Государственные (муниципальные) учреждения формируются в соответствии с **ФЗ "О некоммерческих организациях"** на основе государственного (муниципального) имущества, закрепляемого за ними на праве оперативного управления, в форме казенных, бюджетных и автономных учреждений. Финансирование государственных (муниципальных) учреждений разнится в зависимости от типа учреждения: казенные учреждения выступают получателями бюджетных средств и являются участниками бюджетного процесса, что означает их функционирование через единый счет регионального (местного) бюджета, при этом финансирование деятельности осуществляется путем доведения до них главными распорядителями или распорядителями средств регионального (местного) бюджета лимитов бюджетных обязательств в соответствии с бюджетной росписью главного распорядителя бюджетных средств и бюджетной сметой учреждения; бюджетные и автономные учреждения не выступают получателями бюджетных средств и не являются участниками бюджетного процесса в силу

того, что не функционируют через единый счет соответствующего бюджета, финансируются за счет предоставляемой учредителем субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания. Все органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы), органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами являются участниками бюджетного процесса, финансируются путем доведения до них лимитов бюджетных обязательств и в целях бюджетно-правового регулирования приравнены к правовому статусу казенных учреждений. Государственные (муниципальные) учреждения формируются в соответствии с Федеральным [законом](#) от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" на основе государственного (муниципального) имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (казенные предприятия).

Деятельность государственных (муниципальных) унитарных предприятий осуществляется на принципах самофинансирования и самоокупаемости, что не исключает единовременного доведения до них субсидии в целях компенсации затрат, произведенных в связи с выполнением государственных функций, либо компенсации "выпадающих" доходов в связи с принятием публично-правовым образованием приведшего к этому решения (к примеру, предоставление субъектом РФ или муниципальным образованием льгот отдельным категориям физических лиц при потреблении ими государственных (муниципальных) услуг (льготы при пользовании городским транспортом и пр.)).

3.2. [Пункт 2 ч. 4 комментируемой статьи](#)

устанавливает перечень объектов контроля со стороны контрольно-счетных органов, которые не формируются на основе государственного (муниципального) имущества, но **получают средства из соответствующих бюджетов в форме субсидий, бюджетных кредитов или государственных (муниципальных) гарантий на основании договора.** Проведение контроля в отношении данных объектов возможно исключительно в рамках сквозного контроля главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя или получателя бюджетных средств.

Механизм предоставления субсидии заключается в доведении соответствующей суммы лимитов бюджетных обязательств главным распорядителем или распорядителем бюджетных средств до получателя бюджетных средств, который заключает соглашение с юридическим лицом или физическим лицом - производителем товаров, работ и услуг о предоставлении субсидии в конкретных целях. Субсидия как форма безвозмездного и безвозвратного предоставления денежных средств (финансирования) может быть предоставлена в целях компенсации затрат получателя субсидии, произведенных в связи с выполнением публичных функций, либо компенсации "выпадающих" доходов. Комментируемое положение **Закона** имеет неточность - в соответствии со **ст. 78 БК РФ** субсидии предоставляются не только организациям, но и физическим лицам. В соглашении должны быть установлены цель и условия использования субсидии, а также возможность осуществления последующего финансового контроля (без данного положения соглашение не может быть заключено).

Бюджетный кредит предоставляется на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством. В настоящее время

бюджетные кредиты предоставляются только юридическим лицам и исключительно либо в рамках целевого иностранного кредита (для закупки товаров, работ и услуг преимущественно на территории иностранного государства-кредитора), либо в целях реструктуризации задолженности юридического лица перед соответствующим бюджетом (новация).

Государственные (муниципальные) гарантии предоставляются также в соответствии с положениями бюджетного и гражданского законодательства в рамках соответствующей программы государственных (муниципальных) гарантий. Комментируемое положение содержит неточность: бюджетные кредиты и гарантии, предоставляемые за счет бюджетных средств, расходами не являются, отражаются в части источников финансирования соответствующего бюджета и администрируются специальными участниками бюджетного процесса - главными администраторами и администраторами источников финансирования бюджетных средств. В силу этого контроль в отношении организаций, получивших бюджетные кредиты и гарантии, возможен в рамках сквозной проверки (ревизии) главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета.

Перечень объектов контроля со стороны региональных и муниципальных контрольно-счетных органов является **открытым** в части объектов, использующих государственное (муниципальное) имущество, и одновременно с этим сильно суживающим потенциальный круг объектов внешнего государственного и муниципального финансового контроля: в этом перечне отсутствуют финансовые органы и главные распорядители бюджетных средств муниципальных образований как объекты контроля в случае предоставления из регионального бюджета

межбюджетных трансфертов, юридические лица с участием публично-правовых образований, получивших бюджетные инвестиции, а также органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами. Очевидно, что в комментируемой [статье](#) кроется противоречие: закрепляется полномочие за контрольно-счетными органами субъектов РФ по осуществлению контроля за средствами бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, в то же время в перечне потенциальных объектов контроля отсутствуют органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами. Очевидный пробел разрешается применением положений [ст. 266.1](#) БК РФ, закрепляющих наиболее широкий перечень возможных объектов внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Между тем [ст. 266.1](#) устанавливает перечень объектов государственного (муниципального) финансового контроля в целом, как внешнего, так и внутреннего, не дифференцируя, что также осложняет практику проведения внешнего государственного и муниципального финансового контроля на региональном и местном уровнях. Безусловно, [ч. 4 ст. 9](#) комментируемого Закона требует приведения в соответствие с положениями [БК](#) РФ.

Статья 10. Формы осуществления контрольно-счетными органами внешнего государственного и муниципального финансового контроля

Комментарий к [статье 10](#)

1. Комментируемая [статья](#) определяет формы осуществления контрольно-счетными органами внешнего государственного и муниципального финансового контроля. До принятия комментируемого

Закона форма финансового контроля не находила своего законодательного закрепления. В **БК** РФ были определены только виды и методы финансового контроля.

1.1. Действующее законодательство, как ранее уже отмечалось в **комментарии**, не содержит легального определения термина "**финансовый контроль**", в связи с чем в правовой доктрине существует несколько различных точек зрения по определению указанного понятия. Е.Ю. Грачева определяет **финансовый контроль** как "регламентированную нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций и иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования" <29>. А.Ю. Ильин и М.А. Моисеенко считают, что **финансовый контроль** можно определить как "особую форму деятельности специально уполномоченных государственных органов и хозяйствующих субъектов, основанную на властных предписаниях правовых норм, направленную на проверку своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования, осуществления принудительных изъятий в бюджетную систему, установления оснований для применения мер ответственности за нарушение финансового законодательства" <30>. Исходя из положений **БК** РФ, можно сделать вывод, что **финансовый контроль** представляет собой деятельность, осуществляемую уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях обеспечения соблюдения

бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения (о соотношении понятий "финансовый контроль" и "контроль в сфере публичных финансов" см. [п. 1 комментария к ст. 3](#)).

<29> Финансовое право / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2008. С. 36.

<30> Ильин А.Ю., Моисеенко М.А. [Правовая доктрина финансового контроля](#) // Финансовое право. 2014. N 4. С. 15.

[Часть 1 комментируемой статьи](#) в зависимости от органа, осуществляющего финансовый контроль, подразделяет его на два вида: государственный и муниципальный. Соответственно, под **государственным финансовым контролем** понимается финансовый контроль, осуществляемый органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, - основы статуса последних содержатся в [ст. 3](#) комментируемого Закона. **Муниципальный финансовый контроль** - это финансовый контроль, осуществляемый контрольно-счетными органами муниципального образования, основы статуса которых также определены в [ст. 3](#) комментируемого Закона.

В соответствии с [п. 1 ст. 265](#) БК РФ финансовый контроль подразделяется на внутренний и внешний, текущий и последующий. Комментируемая [статья](#) применяется исключительно при реализации уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления полномочий в сфере **внешнего финансового контроля**. Легальное

определение внешнего финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений содержится в [п. 2 ст. 265](#) БК РФ, в которой законодатель разграничивает понятия внешнего и внутреннего финансового контроля по субъекту, выполняющему соответствующую функцию, - под **внешним финансовым контролем** понимается контрольная деятельность соответственно Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований (органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля). Основные **полномочия**, составляющие совокупность внешнего государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами субъектов РФ, и муниципального финансового контроля, содержатся в [ст. 9](#) комментируемого Закона ([см. комментарий к указанной статье](#)).

[Часть первая комментируемой статьи](#) выделяет две формы **осуществления** государственного и муниципального финансового контроля: **контрольные и экспертно-аналитические мероприятия**. Комментируемый [Закон](#) не содержит определения данных понятий, определяя только в [ч. 4. 2 и 3 комментируемой статьи](#) особенность оформления документов по результатам проведения таких мероприятий. В целом под **мероприятием** следует понимать "совокупность действий, объединенных одной общественно-значимой задачей" ^{<31>}. При этом **контрольные мероприятия** предполагают использование таких методов, как ревизия, проверка, обследование, влекущих в случае выявления нарушений применение мер принудительного воздействия, включая применение санкций. Контрольные мероприятия, т.е. фактически осуществление контрольных полномочий органами власти, - привычная в действующем законодательстве категория. Нововведением является использование

термина **"экспертно-аналитические мероприятия"**. Любые экспертные мероприятия предполагают участие лиц, обладающих специальными знаниями и опыта в соответствующей сфере. Указанные лица могут привлекаться контрольно-счетными органами. Например, согласно [ст. 19](#) Закона Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. N 455-85 "О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга" Контрольно-счетная палата вправе привлекать на договорной основе аудиторские организации, отдельных специалистов, независимых экспертов либо специалистов и экспертов государственных органов и государственных учреждений Санкт-Петербурга. Аналитическая составляющая предполагает проведение анализа и оценки полученной информации. Таким образом, введение новой формы финансового контроля направлено не столько на выявление нарушений, сколько на их предупреждение, анализ причин их возникновения, аккумулирование информации, необходимой для дальнейшего использования в рамках нормотворчества.

<31> Ожегов С.И., Шведова Н.Б. Толковый словарь. М., 1993. С. 360.

Учитывая, что законодатель использует союз "или", при буквальном толковании можно определенно говорить о невозможности проведения мероприятий одновременно в двух формах. Однако на практике данные вопросы могут трактоваться несколько иначе, когда экспертно-аналитические мероприятия могут проводиться в рамках контрольных.

Пример: суд апелляционной инстанции установил, что Контрольно-счетной палатой

Краснокамского муниципального района были проведены контрольные мероприятия - внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета Краснокамского городского поселения, в том числе бюджетной отчетности Комитета как главного администратора доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. В рамках этих мероприятий и во исполнение утвержденного плана работы председателем Контрольно-счетной палаты было оформлено и направлено в Администрацию района направление на проведение экспертно-аналитического мероприятия по теме "Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета Краснокамского городского поселения за 2011 г., в том числе внешняя проверка бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств" (см. [Постановление](#) ФАС Уральского округа от 10 июля 2013 г. по делу N А50-19059/2012).

Проанализируем далее каждую из форм осуществления контрольно-счетными органами внешнего государственного и муниципального финансового контроля более подробно.

1.2. Контрольное мероприятие - это форма осуществления контрольно-счетной палатой внешнего государственного финансового контроля, которая проводится на основе плана и программы проведения, утвержденной председателем контрольно-счетного органа, основанием проведения является приказ.

Предметом контрольного мероприятия являются:

- формирование и использование средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета, средств

территориального государственного внебюджетного фонда;

- управление и распоряжение имуществом, находящимся в собственности субъекта РФ или муниципальных образований, включая охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации;

- предоставление и использование предоставляемых из бюджета субъекта РФ или муниципального образования межбюджетных трансфертов;

- предоставление налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов, а также предоставление государственных гарантий субъектами РФ, поручительств, обеспечение исполнения обязательств другими способами по сделкам, которые совершаются за счет средств бюджета субъектов РФ или местных бюджетов, а также имущества субъектов РФ или муниципального имущества юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

- осуществление главными администраторами внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

- использование других бюджетных средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Контрольные мероприятия подразделяются на:

- финансовый аудит;

- аудит эффективности;
- комплексное (смешанное) контрольное мероприятие.

Различаются они между собой по цели осуществления. **Финансовый аудит** - это контрольные мероприятия, целью которых является определение правильности ведения и полноты отражения объектом контроля в бухгалтерском (бюджетном) учете операций с бюджетными средствами и имуществом, достоверности финансовой отчетности объекта контроля об использовании бюджетных средств, соответствия использования объектом контроля бюджетных средств и имущества, а также его финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством РФ. **Аудит эффективности** - это контрольные мероприятия, цель которых определение эффективности использования бюджетных средств в пределах компетенции контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, полученных объектами контроля для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач и выполнения возложенных на них функций. **Комплексные контрольные мероприятия** включают оба вида контрольных мероприятий.

Проведение контрольного мероприятия состоит из трех **этапов**:

1) **подготовительный**, который включает в себя предварительное изучение предмета и объекта контрольного мероприятия, что ложится в основу определения целей, вопросов и методов самого контрольного мероприятия, результатом которого

является утвержденная программа. Предварительное изучение предмета и объекта контрольного мероприятия включает сбор информации для получения сведений, который может осуществляться путем направления запросов, определение аспектов деятельности объекта контроля, которые характеризуются высокой степенью риска, что позволяет в дальнейшем определить перечень вопросов, подлежащих проверке, изучению, анализу в ходе проведения контрольного мероприятия. Вся перечисленная информация ложится в основу программы контрольного мероприятия. В отдельных случаях осуществляется подготовка рабочего плана, в который не подлежат включению сведения, составляющие государственную тайну;

2) **основной**, который состоит непосредственно в проведении контрольных действий в соответствии с утвержденной программой, по результатам чего оформляются акт проверок, ревизий и рабочая документация. До начала проверки объекту контроля предъявляются удостоверение на право проведения проверки и приказ, в которых объект контроля ставит отметку об ознакомлении. Общий срок проведения проверки, ревизии ограничен 45 днями. В отдельных случаях, например, приостановления проведения мероприятия, срок проверки может быть продлен, но не более чем на 30 дней. В рамках мероприятия проверяется соответствие совершенных финансовых и хозяйственных операций законодательству РФ, осуществляется сбор и анализ доказательств выявленных нарушений и недостатков, обоснование выводов и предложений. Все доказательства, которые должны быть достаточными, достоверными и относящимися к делу, подлежат фиксации в соответствующих актах. В отдельных случаях проведение контрольных мероприятий может

находиться в компетенции нескольких аудиторов, что влечет составление разных актов (**подробнее о составлении актов см. п. 2 комментария к настоящей статье**);

3) **заключительный**, который представляет собой составление отчета о результатах контрольного мероприятия. В случае если были выявлены нарушения, оформляются представление, предписание, информационные письма, обращения в правоохранительные органы (**подробнее о составлении отчета см. п. 3 комментария к настоящей статье**).

Срок проведения контрольного мероприятия определяется в приказе о его проведении в соответствии с утвержденным планом проведения контрольных мероприятий. Окончание мероприятия - утверждение отчета о результатах контрольных мероприятий.

Проведение контрольного мероприятия осуществляется контрольной группой, состоящей из руководителя (ответственный аудитор) и исполнителей (инспекторы контрольно-счетного органа). Необходимо обратить внимание, что группа формируется с учетом обеспечения реализации исключения конфликта интересов, а также в случае проверки сведений, составляющих государственную тайну, с включением в ее состав лиц, имеющих допуск к государственной тайне. При этом контрольная группа обязана соблюдать конфиденциальность в отношении любой информации, к которой она получила доступ в рамках осуществления контрольных мероприятий, сохранять тот режим информации, который установлен в организации, а также государственную, служебную и иную тайну.

Проведение контрольного мероприятия сопровождается **оформлением рабочей документации**, которой являются документы и материалы, послужившие основанием для проведения мероприятия, получаемые от должностных лиц объекта контроля и третьих лиц, справки, отчеты, аналитические записки на основе собранных фактических данных и на объекте контроля.

Рассмотрим особенности проведения **финансового аудита**, который представляет собой проверку операций с бюджетными средствами и имуществом, а также их учета и отражения в бухгалтерской и бюджетной отчетности в целях установления соответствия законодательству Российской Федерации. В рамках финансового аудита проверяется правильность ведения и полноты отражения операций с бюджетными средствами в бухгалтерском (бюджетном) учете, достоверность финансовой отчетности объекта контроля об использовании бюджетных средств, соответствия использования объектом контроля бюджетных средств и имущества законодательству Российской Федерации. Отличительной особенностью является проведение основного этапа финансового аудита, который включает проверку учетной политики, ведение бухгалтерского (бюджетного) учета, достоверность финансовой отчетности, соблюдения нормативных правовых актов. Целью проверки учетной политики является определение соответствия учетной политики объекта контроля требованиям законодательства, особенностям деятельности подконтрольного объекта, ее влияние на достоверность данных бухгалтерского (бюджетного) учета и финансовой отчетности.

В ходе проверки проверяется:

- наличие учетной политики, соответствие порядка утверждения учетной политики и ее осуществления требованиям законодательства Российской Федерации;

- полнота и соответствие учетной политики особенностям деятельности объекта;

- утверждение рабочего плана, счетов, бухгалтерского учета и форм первичных учетных документов, применяемых для оформления финансово-хозяйственных операций;

- утверждение и выполнение порядка проведения инвентаризации имущества и обязательств объекта контроля;

- утверждение и выполнение правил документооборота и технологии обработки учетной информации;

- утверждение и выполнение порядка отражения в учете событий после отчетной даты;

- соблюдение порядка контроля за хозяйственными операциями;

- обоснование изменений, внесенных в учетную политику.

При проверке учетной политики необходимо определить соответствие элементов учетной политики положениям по бухгалтерскому учету, выбранных методов учета нормативно закреплённому перечню, фактически применяемых методов учета и внутреннего финансового контроля особенностям осуществляемых

объектом операций, целям и способам ведения бухгалтерского учета, закрепленным в учетной политике. В случае выявления изменений в учетной политике необходимо проверить, вызвана ли их необходимость изменениями законодательства Российской Федерации, изменениями условий деятельности.

Проведение проверки бухгалтерского (бюджетного) учета включает проверку правомерности осуществления финансовых и хозяйственных операций на предмет их законности, целевого использования, правильности отражения операций с бюджетными средствами в регистрах бухгалтерского учета, отражения финансовых и хозяйственных операций и фактов хозяйственной деятельности в учетных периодах, в которых они имели место, соответствия раскрытия, классификации и описания элементов учета положениям законодательства Российской Федерации и бюджетной политике, использования лицензионной программы для ведения бухгалтерского учета, дублирования электронных данных и др.

Проверка достоверности ведения бухгалтерского учета означает определение степени точности данных отчетности, которая позволяет пользователю отчетности делать правильные выводы о результатах хозяйственной деятельности, финансовом и имущественном положении объекта контроля и принимать обоснованные решения. Финансовая отчетность должна быть достоверной, но при этом нужно учитывать факторы, которые могли повлиять на ее искажение. Финансовая отчетность должна быть целостной, последовательной и сопоставимой. Проверке подлежит также своевременность проведения инвентаризации имущества и обязательств.

Проверка соблюдения законов и иных нормативных правовых актов включает соответствие использования объектом контроля государственных (муниципальных) средств, государственного и муниципального имущества, а также его финансово-хозяйственной деятельности законодательству Российской Федерации.

Анализ системы внутреннего финансового контроля и аудита означает проверку выполнения объектами контроля основной задачи по обеспечению законности использования бюджетных средств и достоверности бюджетной отчетности.

В случае если по результатам проведенных мероприятий финансового аудита будут выявлены ошибки, которые могут быть исправлены, объекту контроля дается возможность их исправить.

В рамках проведения контрольных мероприятий особое внимание уделяется **сбору доказательств**, которые могут быть получены следующим образом:

- в процессе инспектирования, т.е. при непосредственной проверке документов на месте либо по запросам контрольно-счетного органа;

- при проведении аналитических процедур, т.е. в результате анализа и оценки полученной информации, исследования важнейших финансовых и экономических показателей объекта контроля для выявления нарушений и недостатков, а также причин их возникновения в рамках финансовой и хозяйственной деятельности;

- при пересчете - проверке арифметических

расчетов в первичных документах и бухгалтерских записях либо выполнения самостоятельных расчетов;

- при подтверждении, реализуемом в форме запроса и получения подтверждения необходимой информации от независимой стороны (может быть получено в результате проведения встречных проверок).

Можно выделить следующие виды доказательств:

- документальные, полученные на основе финансовой и иной документации на бумажных и электронных носителях, полученных как от объекта контроля, так и от третьих лиц;

- материальные, полученные при непосредственной проверке, оформленные в виде актов, служебных записок, схем и т.д.;

- аналитические, полученные в результате анализа фактических данных и информации о предмете или деятельности объекта контроля, полученных от объекта контроля или от третьих лиц.

1.3. Обратимся к рассмотрению экспертно-аналитических мероприятий.

Предметом экспертно-аналитических мероприятий являются организация и осуществление бюджетного процесса в субъектах РФ или муниципальных образованиях, формирование, управление и распоряжение средствами бюджета субъекта РФ или муниципального образования, средствами бюджета территориального государственного внебюджетного фонда,

государственной собственностью субъекта РФ или муниципального образования, а также деятельность в сфере экономики и финансов, в том числе влияющая на формирование и исполнение бюджетов.

Целями экспертно-аналитического мероприятия являются следующие:

- определение эффективности (результативности) использования средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета, социально-экономического эффекта от реализации государственных (муниципальных) программ;

- определение эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти субъектов РФ или органов исполнительной власти муниципальных образований, получателей средств бюджета субъекта или местного бюджета;

- определение эффективности использования государственной собственности субъекта РФ или муниципального образования;

- определение уровня финансовой обеспеченности государственных программ субъектов РФ или муниципальных программ и проектов, иных нормативных правовых актов, касающихся вопросов формирования и исполнения бюджета субъектов РФ, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

- выявление последствий реализации законов и принимаемых в их исполнение нормативных правовых актов для аккумулирования доходов и осуществления расходов средств бюджета, а также использования государственной или муниципальной собственности;

- подготовка предложений по устранению выявленных нарушений и недостатков, совершенствованию законодательства, бюджетного процесса, межбюджетных отношений;

- анализ доходов и оптимизация расходов, сокращение неэффективных расходов, увеличение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет субъектов или в местный бюджет, в бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

Экспертно-аналитическое мероприятие проводится согласно плану работы контрольно-счетного органа субъекта РФ или муниципального образования на соответствующий год. До начала проведения экспертно-аналитического мероприятия проводится сбор информации и материалов, которые могут быть получены, в том числе и по запросам контрольно-счетного органа в месте расположения объекта мероприятия.

Непосредственное проведение экспертно-аналитического мероприятия включает в себя также **три этапа**:

- **подготовительный** состоит из предварительного изучения предмета и объектов мероприятия, определяются цели, вопросы и методы проведения мероприятий, разрабатывается и утверждается программа проведения мероприятия. Цели должны быть четко сформулированы, т.е. указывать, на решение каких проблем предмета или деятельности объектов направлено проведение мероприятия. По каждой цели определяется перечень вопросов, которые должны быть проанализированы и

впоследствии выражать действия, которые необходимо выполнить. На базе полученной информации разрабатывается программа мероприятия, включающая наименование мероприятия, основание для проведения, объект мероприятия, его цель и изучаемые вопросы, исследуемый период, сроки проведения, лица, ответственные за проведение, сроки составления справок, сроки подготовки заключения о результатах. В случае если в рамках проведения подготовительного этапа становится очевидной необходимость выезда на объект контроля, то руководителю объекта направляются уведомление об этом с приложением копии утвержденной программы проведения мероприятия, перечень документов, которые должны быть подготовлены на месте расположения объекта для предоставления проверяющим лицам, специально разработанные для мероприятия формы, необходимые для систематизации представляемой информации;

- **основной этап** включает исследование фактических данных и информации по предмету экспертно-аналитического мероприятия. По результатам сбора и анализа информации и материалов по месту расположения объекта может составляться аналитическая справка, если информация получена по нескольким объектам, то оформляется сводная аналитическая справка;

- **заключительный этап** включает подготовку заключения по результатам экспертно-аналитического мероприятия.

1.4. Необходимо обратить внимание, что набор **методов финансового контроля**, которые определены в [ст. 267.1 БК РФ](#), не закреплен четко за какой-либо формой, соответственно, при любой форме финансового контроля может быть использован любой

набор методов из определенных в БК РФ. В то же время анализ ст. 267.1 БК РФ позволяет сделать вывод, что БК РФ содержит исключительно методы, используемые при контрольных мероприятиях.

Основными методами контрольного мероприятия являются проверка, ревизия, обследование:

- **проверка** - совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной (бухгалтерской) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период;

- **ревизия** - комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всех совершаемых финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной (бухгалтерской) отчетности. Проверки подразделяются на **камеральные**, которые проводятся по месту нахождения контрольно-счетного органа на основании документов, имеющихся у контрольно-счетного органа и представленных на основе запроса объектом контроля и иными лицами, и **выездные**, которые проводятся по месту нахождения объекта контроля или месту его фактического осуществления деятельности;

- **обследование (контрольный обмер)** - совершение действий с целью установления фактически выполненного объема работ, установленного оборудования, использованных конструкций и материалов, достоверности отражения

выполненного объема работ, установленного оборудования, использования конструкций и материалов и их стоимости в документах о приемке выполненных работ. Обмеры могут быть инструментальными, осуществляемыми путем физического или визуального определения объема работ, выражаться в анализе исполнительной документации и др.

При проведении **экспертно-аналитических мероприятий**, как правило, используются следующие **методы**:

- **мониторинг** - процесс наблюдения за объектом контроля, отдельными процессами, их оценивание, анализ их деятельности и прогноз их состояния;

- **экспертиза** - исследование документов для определения законности принимаемых решений и определения их экономической эффективности, обоснованности;

- **обследование** - анализ и оценка состояния деятельности объекта контроля либо отдельного направления его деятельности;

- **анализ** - обследование явлений и процессов, в основе которого лежит изучение составных частей, элементов изучаемой системы для выявления сущности, закономерностей, тенденций экономических и социальных процессов, хозяйственной деятельности, служащее основой для прогнозирования, планирования, управления экономическими объектами и протекающими в них процессами.

Контрольно-счетные органы ежегодно составляют **план контрольных и экспертно-аналитических**

мероприятий. Действующее законодательство также позволяет проводить как плановые, так и внеплановые контрольные и экспертно-аналитические мероприятия.

2. Часть 2 комментируемой статьи называет основные отличительные черты контрольных мероприятий. **Результатом** осуществления внешнего государственного и муниципального контроля при проведении контрольных мероприятий может являться:

- 1) составление акта;
- 2) составление отчета.

2.1. Требования к оформлению такого документа, как **акт**, не определены ни в комментируемом **Законе**, ни в иных нормативных актах на федеральном уровне. Контрольно-счетные органы субъектов РФ обязаны принять определенные стандарты внешнего государственного финансового контроля. Названные стандарты утверждаются распоряжением контрольно-счетного органа (например, см. распоряжение Контрольно-счетной палаты Московской области от 27 мая 2013 г. N 24-Р "Стандарт внешнего государственного финансового контроля Контрольно-счетной палаты Московской области. СФК КСП-1 "Общие правила проведения контрольного мероприятия"). Непосредственно в стандарте определяются процедура его подписания, требования к его оформлению и утверждается типовая форма акта.

Рассмотрим **порядок оформления акта**. В зависимости от субъекта РФ и от муниципального образования требования к оформлению акта, отчета и порядку проведения мероприятий отличаются, но можно выделить отдельные общие требования.

Акт составляется в двух экземплярах, страницы каждого из которых должны быть пронумерованы. Акт состоит из двух частей: вводной и описательной. Вводная часть содержит информацию о проводимом мероприятии, его цели, дате, месте его составления, органе и лицах, его составивших, а также реквизиты и наименование объекта контроля, информацию о его руководителе, главном бухгалтере, наличии лицензий, характеристику объекта контроля, информацию о дате проведения предыдущих контрольных мероприятий. Описательная часть содержит результаты контрольных действий по каждому вопросу контрольного мероприятия. Например, если не были выполнены какие-либо данные ранее рекомендации контрольно-счетной органа, то такие нарушения отражаются в акте. В случае возникновения необходимости приложить таблицы либо расчеты они оформляются приложениями к акту. Выявление недостатков, нарушений также отражается в акте с указанием на конкретные нарушенные статьи законодательства, виды и суммы причиненного выявленного ущерба, виды и суммы ущерба, возмещенного в рамках контрольного мероприятия, а также принятые меры по устранению выявленных нарушений. В случае отсутствия каких-либо нарушений или недостатков в акте указывается на их отсутствие.

Стандарты также содержат требования к **содержанию акта**: ясность изложения, краткость, четкость формулировок, логическая и хронологическая последовательность, а также документальное подтверждение изложенного. Несоблюдение указанных требований может стать причиной для оспаривания акта, а также принятых на его основании отчета и предписания контрольно-счетного органа.

Акт, подписанный всеми членами группы инспекторов, обязательно должен быть доведен до сведения руководителей проверяемых органов и организаций под расписку. В случае несогласия руководителя с выводами, изложенными в акте, он может расписаться в получении с указанием на наличие замечаний. Представление замечаний возможно сразу в письменном виде либо путем направления в контрольно-счетный орган. Срок для направления замечаний определяется в соответствующем нормативном акте субъекта РФ либо муниципального образования. Например, в Московской области он составляет 7 дней, в Волгоградской области - 5 рабочих дней. Контрольно-счетный орган обязан рассмотреть замечания и направить ответ. В Московской области указанный срок составляет 10 рабочих дней. Замечания могут быть направлены на экспертизу в случае необходимости. Руководитель подконтрольного объекта может отказаться от подписания акта, что влечет за собой обязательную фиксацию отказа от подписания акта с участием свидетелей. Руководитель группы инспекторов либо контрольного мероприятия должен заверить подписями каждую страницу двух экземпляров акта. Акт в качестве приложения может содержать особое мнение отдельного инспектора, если он не согласен с какими-либо выводами в акте.

В действующем законодательстве предусмотрена возможность составления **промежуточных (частных) актов** и единого (сводного) акта в случаях: проверки нескольких объектов, отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности объекта, проведения встречной проверки. В рамках осуществления контрольного мероприятия могут оформляться различные акты, фиксирующие факты создания препятствий инспекторам, выявленных

нарушений, требующих незамедлительного вмешательства, опечатывания помещений, касс, архивов, изъятия документов и материалов.

При проведении контрольных мероприятий возможно составление также следующих актов:

- акт встречной проверки - составляется в случае, если возникает необходимость проведения встречной проверки для установления или подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля;

- акт контрольного обмера (обследования) - оформляется в случае проведения контрольного обмера, если возникает необходимость физического измерения объема;

- акт по факту непредставления информации, документов, материалов - готовится в случае отказа в предоставлении документов и материалов, несвоевременного или неполного предоставления документов и материалов, представления запрошенных документов и материалов в искаженном виде;

- акт опечатывания касс, кассовых или служебных помещений, складов и архивов - составляется в случае выявления подлогов, подделок, хищений, злоупотреблений и пресечения противоправных действий, сама процедура проводится с участием уполномоченных должностных лиц объекта контроля;

- акт изъятия документов и материалов.

Перечень проверяемых органов и организаций, которые являются объектами государственного (муниципального) финансового контроля, определен в [ст. 266.1 БК РФ](#).

2.2. Отчет - это документ, который составляется по результатам контрольного мероприятия и содержит результаты, выводы, предложения, рекомендации. Отчет составляется исключительно на основании акта. Фактически отчет должен не только обобщить выявленные факты, но и включить положения, которые объясняют причину возникновения нарушения, охарактеризовать значимость нарушений и недостатков, содержать оценку причиненного ущерба, включать предложения по устранению недостатков и нарушений, которые должны быть направлены также объекту контрольного мероприятия.

Форма отчета утверждается стандартами контрольно-счетных органов либо положениями об их деятельности.

Отчет готовится аудитором контрольно-счетного органа и подлежит согласованию лицом, возглавляющим контрольно-счетный орган субъекта РФ, затем рассматривается коллегией контрольно-счетного органа.

Стандарты устанавливают следующие требования к **содержанию отчета**: основания, предмет контрольного мероприятия, перечень проверяемых объектов, проверяемый период, характеристика и сроки проведения контрольного мероприятия, результаты, выводы, предложения, указание на составление любых дополнительных актов в процессе контрольных мероприятий, приложения (включается в случае проведения, например, фотофиксации, составления схем).

При составлении отчета должны соблюдаться следующие требования: последовательность изложения

с выделением основных проблем, обобщенная характеристика выявленных нарушений и недостатков с иллюстрацией наиболее значимых фактов и примеров, включение только той информации, заключений и выводов, которые подтверждаются соответствующими доказательствами, зафиксированными в актах проверок, ревизий и рабочей документации, лаконичность и понятность.

Если по результатам проверки необходимо направление предписаний, информационных писем, представлений в правоохранительные органы, то эта информация также отражается в отчете в рекомендательной форме. К отчету могут быть приложены дополнительные материалы (таблицы, фото, акты). Содержание отчета должно отвечать требованиям лаконичности, аргументированности, легко читаться, информация должна излагаться последовательно, ясно, четко, не допускать множественного толкования, вся информация должна быть подтверждена прилагаемыми материалами, документами.

Отчет рассматривается коллегией контрольно-счетного органа, которая принимает решение о направлении отчета на доработку либо о вынесении отчета на утверждение председателя контрольно-счетного органа или комиссии контрольно-счетного органа.

На **муниципальном уровне** требования к оформлению акта определяются положениями контрольно-счетных органов муниципального образования. Форма акта утверждается председателем контрольно-счетного органа. Лица, ответственные за проведение контрольного мероприятия, несут персональную ответственность. Акт подписывается

руководителем контрольно-счетного органа и главным бухгалтером и является основанием для подготовки впоследствии представления.

Например, в Волоколамском муниципальном районе Московской области действует [Положение](#) учреждения "Контрольно-счетный орган Волоколамского муниципального района Московской области", утвержденное решением Совета депутатов Волоколамского муниципального района Московской области от 29 августа 2013 г. N 94-17, в Истринском районе Московской области - [решение](#) Совета депутатов Истринского муниципального района Московской области от 6 августа 2013 г. N 2/6 "О создании контрольно-счетного органа муниципального образования Истринского муниципального района".

Важным условием соблюдения установленной процедуры является последовательность и полнота действий по составлению акта, являющегося основанием для составления отчета. На базе указанных документов при наличии оснований, т.е. выявленных нарушений, выдается предписание. Нарушение процедуры может являться основанием для оспаривания выданного предписания, что нередко встречается на практике ([подробнее см. комментарий к ст. 16](#)).

Законодательство субъектов РФ может предусматривать **возможность обжалования** действий проверяющих лиц **в представительные органы власти**. Например, в соответствии со ст. 4 Закона Волгоградской области от 16 марта 2012 г. N 26-ОД "О некоторых вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в Волгоградской области" проверяемые органы, организации и должностные лица могут

обратиться с жалобой на действия (бездействия) контрольно-счетного органа в представительный орган муниципального образования.

3. Часть 3 комментируемой статьи определяет **результат проведения экспертно-аналитического мероприятия**, которым является составление **отчета либо заключения**.

Вид документа, который составляется по результатам экспертно-аналитического мероприятия, определяется контрольно-счетными органами самостоятельно. Например, согласно ст. 14 Закона Свердловской области от 12 июля 2011 г. N 62-ОЗ "О счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области" по результатам проведения экспертно-аналитических мероприятий составляется заключение, в [ст. 19](#) Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О Контрольно-счетной палате Москвы" предусматривается оформление отчета или заключения.

Требования к составлению отчета либо заключения по результатам проведения экспертно-аналитического мероприятия аналогичны требованиям, предъявляемым к отчету, составляемому на основании акта контрольного мероприятия ([см. п. 2 комментария к настоящей статье](#)). Например, в Приказе Контрольно-счетной палаты Великого Новгорода от 31 января 2015 г. N 7 "Об утверждении Стандарта внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палаты Великого Новгорода "Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий" определено, что экспертно-аналитическое мероприятие должно быть

объективным, системным и результативным.

В нормативных актах некоторых субъектов отдельно указывается на используемые методы или виды проведения экспертно-аналитического мероприятия, к которым относятся: **экспертиза, мониторинг, обследование, анализ исполнения бюджета** (например, [ст. 18](#) Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30, ст. 3 Постановления Липецкого областного Совета депутатов от 1 декабря 2011 г. N 1829-пс "О вопросах деятельности Контрольно-счетной палаты Липецкой области", ст. 14 Закона Республики Татарстан от 7 июня 2004 г. N 37-ЗРТ "О счетной палате Республики Татарстан").

В случае наличия **особого мнения** у экспертов либо иных членов рабочей группы оно подлежит оформлению в виде докладной записки либо аналитической записки и прикладывается к заключению либо отчету, составляемому в результате проводимого экспертно-аналитического мероприятия.

Заключение либо отчет по результатам осуществления экспертно-аналитического мероприятия подписывается председателем контрольно-счетного органа. Впоследствии данный документ направляется руководителю поднадзорного объекта, при проведении проверки которого были выявлены нарушения. Руководитель поднадзорного объекта обязан отчитаться о принятых мерах по результатам полученного заключения либо отчета контрольно-счетного органа.

Статья 11. Стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля

Комментарий к [статье 11](#)

1. Комментируемая [статья](#) определяет стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами.

Внешний финансовый контроль согласно [п. 2 ст. 265](#) БК РФ определен как контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

[Часть первая комментируемой статьи](#) определяет **совокупность нормативных актов**, которыми при осуществлении своей деятельности, т.е. реализации полномочий, предусмотренных [ст. 9](#) комментируемого Закона ([подробнее смотри комментарий к ст. 9](#)), должны руководствоваться контрольно-счетные органы, а именно:

а) **Конституция РФ** - Основной Закон государства, в котором закреплены основополагающие принципы осуществления финансового контроля, а также которому должны соответствовать все принимаемые на территории Российской Федерации нормативно-правовые акты. Наиболее значимыми являются следующие статьи [Конституции](#) РФ:

- [ст. 15](#) определяет высшую силу [Основного Закона](#) страны и запрет на противоречие ему принимаемых законов и правовых актов;

- [подп. "н" ст. 72](#) относит к совместному ведению России и субъектов РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

- **подп. "ж" ст. 71** относит к исключительному ведению Российской Федерации финансовое регулирование;

- **ст. 76** определяет форму нормативно-правовых актов, принимаемых по вопросам совместного и исключительного ведения России и субъектов РФ, а также закрепляет право субъектов РФ на собственное правовое регулирование, определяя приоритетность федерального законодательства в случае их противоречия;

- **ст. 77** установлено право субъектов РФ самостоятельно определять систему органов представительной и исполнительной власти;

- **ст. ст. 130, 131, 132** содержат положения об основах местного самоуправления, включая право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, решение вопросов местного значения;

б) законодательство Российской Федерации включает в себя по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные законы, к которым относятся **БК** РФ, комментируемый **Закон, ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"**, **КоАП** РФ, **УК** РФ и иные;

в) законодательство субъектов РФ - это законы субъектов РФ, к которым относятся уставы (конституции) субъектов РФ, законы о бюджетном процессе, законы о контрольно-счетных органах субъекта (например, **Закон** г. Москвы от 10 сентября 2008 г. N 39 "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в г. Москве", **Закон** Санкт-Петербурга от 20

июля 2007 г. N 371-77 "О бюджетном процессе в г. Санкт-Петербург", Закон Калужской области от 1 октября 2007 г. N 340-ОЗ "О бюджетном процессе Калужской области");

г) **муниципальные нормативные правовые акты** - принимаются в форме уставов муниципальных образований, решений представительных органов власти, например, совета депутатов муниципального образования (например, [Устав](#) Клинского муниципального района принят [решением](#) Совета депутатов Клинского района Московской области от 24 июня 2005 г. N 3/15, также см. решение Кинешемского районного Совета депутатов от 21 мая 2010 г. N 13 "О бюджетном процессе в Кинешемском муниципальном районе");

д) **стандарты внешнего государственного финансового контроля** - официальный документ, который содержит требования к осуществлению деятельности контрольно-счетными органами. Порядок их принятия определяется комментируемой [статьей](#). Цель введения законодателем стандартов заключается в том, чтобы унифицировать подходы планирования и осуществления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, принципы и правила их проведения, организацию их проведения. Стандарты также направлены на регулирование профессиональной деятельности аудиторов контрольно-счетных органов.

Стандарты структурно включают в себя: титульный лист, содержание, ссылки на российские и международные стандарты, которые использовались для разработки, общие положения, цели и задачи, основные принципы и методики, перечень документов, которые должен составить аудитор, перечень нормативных актов, которыми должен

руководствоваться аудитор при осуществлении деятельности.

Счетная палата РФ дает следующие рекомендации к содержанию стандартов: они должны быть целесообразными, четкими и ясными, логически стройными, полными, непротиворечивыми, должны давать возможность проконтролировать выполнение стандарта, иметь единую терминологию.

Можно выделить несколько **видов стандартов**:

- общие - стандарты, которые определяют терминологию, касаются общей организации деятельности аудиторов, правила поведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, контроля реализации результатов указанных мероприятий, т.е. это общие требования к процессу осуществления внешнего финансового контроля;

- в сфере бюджета - правила проведения предварительного, текущего и последующего внешнего финансового контроля, например, экспертиза проектов законов о бюджете, в процессе исполнения бюджета, внешней проверки отчета об исполнении бюджета. Указанная группа не всегда выделяется;

- специальные - определяют стандарты качества проведения мероприятий аудиторами, а также используемых методов и процедур, порядок проведения совместных и параллельных контрольных мероприятий. При этом необходимо обратить внимание, что стандарты в сфере бюджета могут относиться к специальным.

Каждый субъект РФ и муниципальное образование разрабатывает и принимает свои

стандарты. Например, Контрольно-счетная палата Вологодской области утвердила следующие стандарты, которые применяются на территории области:

- Стандарт внешнего государственного финансового контроля "Проведение экспертно-аналитического мероприятия";

- Общие требования к стандартам внешнего муниципального финансового контроля для контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Вологодской области;

- Стандарт внешнего государственного финансового контроля "Организация и проведение внешней проверки годового отчета об исполнении областного бюджета";

- Стандарт внешнего государственного финансового контроля "Общие правила проведения контрольного мероприятия";

- Стандарт внешнего государственного финансового контроля "Проведение и оформление результатов финансового аудита";

- Стандарт внешнего государственного финансового контроля "Организация и проведение совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий".

В рамках правоприменительной практики суды при рассмотрении дел по оспариванию действий либо принятых актов контрольно-счетными органами руководствуются [ч. 1 комментируемой статьи](#).

Пример: ООО "Янтарь" подал иск о признании незаконными действий контрольно-счетного органа по назначению и проведению контрольного мероприятия в отношении истца. Суд, рассматривая дело и принимая решение об отказе в удовлетворении кассационной жалобы, руководствовался положениями [ст. 11](#) комментируемого Закона, определяя совокупность норм материального права, необходимых для разрешения спора (см. [Постановление ФАС Дальневосточного округа от 12 декабря 2013 г. по делу N Ф03-5993/2013](#)).

2. Часть вторая комментируемой статьи определяет круг субъектов, в отношении которых контрольно-счетные органы утверждают стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля, и общие требования, которым они должны при этом соответствовать. Стандарты используются для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (**подробнее об указанных мероприятиях см. [комментарий к ст. 10](#)**).

2.1. В первую очередь контрольно-счетные органы утверждают стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в отношении органов государственной власти и государственных органов, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий субъектов РФ или муниципальных образований.

Согласно [ст. 1](#) Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" под **государственными органами** понимаются органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством РФ, законодательством субъектов РФ.

Органы государственной власти подразделяются на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ. В соответствии со [ст. 2](#) Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" федеральными органами государственной власти являются Президент РФ, Государственная Дума РФ и иные федеральные органы государственной власти, предусмотренные [Конституцией](#) РФ и избираемые гражданами РФ, т.е. законодательные, исполнительные и судебные ветви власти, в том числе Совет Федерации Федерального собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ. В то же время в [ст. 3](#) Федерального закона от 13 января 1995 г. N 7-ФЗ "О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации" к федеральным органам отнесен закрытый перечень: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ. Органами государственной власти субъектов РФ являются законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ и высшие должностные лица субъектов РФ, исполнительные

органы власти субъектов РФ, которые избираются непосредственно гражданами в соответствии с [Конституцией](#) РФ, конституциями, уставами, законами субъектов РФ.

Исходя из приведенных определений государственного органа и органа государственной власти можно сделать вывод о том, что первый является более широким понятием.

Государственными внебюджетными фондами в соответствии со [ст. 144](#) БК РФ являются Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования, каждый из которых имеет собственный бюджет, который проходит все стадии бюджетного процесса наравне с федеральным бюджетом.

Органами территориальных государственных внебюджетных фондов согласно [ст. 144](#) БК РФ являются органы территориального фонда обязательного медицинского страхования. Иные государственные внебюджетные фонды не имеют территориальных подразделений. Согласно [ст. 13](#) Федерального закона от 29 ноября 2010 г. N 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" территориальные фонды создаются субъектами РФ для реализации политики в сфере обязательного медицинского страхования, являются подотчетным Фонду обязательного медицинского страхования и высшему исполнительному органу власти субъекта РФ.

Органы местного самоуправления - это органы, которые избираются непосредственно населением муниципального образования либо образуются представительным органом муниципального

образования в соответствии с **Конституцией** РФ, федеральными законами, а также уставами муниципальных образований и уполномочены решать вопросы местного значения (ст. 2 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ").

Муниципальные органы - более широкое понятие, которое включает не только органы местного самоуправления в рамках системы разделения властей, т.е. представительные и исполнительные, но и органы, которые создаются в соответствии с уставами муниципальных образований.

В соответствии со ст. 9.1 ФЗ "О некоммерческих организациях" **государственные учреждения** - это учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектами РФ, функции и полномочия учредителя в отношении которых осуществляются соответствующим уполномоченным органом исполнительной власти. **Муниципальные учреждения** - это учреждения, созданные муниципальным образованием, функции и полномочия учредителя в отношении которых осуществляются органом местного самоуправления. Государственные и муниципальные учреждения могут быть трех типов: автономные, бюджетные, казенные. Указанные типы различаются объемом имущественной ответственности, а также финансированием их деятельности. Все они создаются для оказания услуг и выполнения работ для реализации полномочий соответственно органов государственной власти субъектов РФ, самой Российской Федерации либо органов местного самоуправления в определенных сферах (например, спорт, наука, образование и иные). Деятельность и правовой статус автономных учреждений регулируется Федеральным **законом** от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях",

казенных учреждений - БК РФ, ГК РФ, бюджетных учреждений - ФЗ "О некоммерческих организациях".

Унитарные предприятия субъектов РФ - коммерческие организации, не наделенные правом собственности на имущество, закрепленное за ними субъектом РФ (ст. 113 ГК РФ, ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях"). Соответственно, **унитарные предприятия муниципальных образований** - коммерческие организации, не наделенные правом собственности на имущество, закрепленное за ними муниципальным образованием.

В отношении всех рассмотренных субъектов контрольные и экспертно-аналитические мероприятия проводятся **на основе стандартов, которые утверждаются Счетной палатой РФ и (или) контрольно-счетным органом субъекта РФ.**

Коллегией Счетной палаты РФ в настоящее время утверждены Общие **требования** к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля (Протокол от 12 мая 2012 г. N 21К (854)) и Общие **требования** к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований (Протокол от 17 октября 2014 г. N 47К (993)). Основная цель принятия указанных требований заключается в унификации принятия контрольно-счетными органами стандартов внешнего государственного финансового контроля.

Стандарты утверждаются решением Коллегии Счетной палаты РФ либо контрольно-счетного органа

субъекта РФ или председателем контрольно-счетного органа. Субъекты РФ, принимая стандарты, распространяют их действие и на контрольно-счетные органы муниципальных образований. Субъекты РФ также принимают общие требования к стандартам.

2.2. К иным организациям, в отношении которых контрольно-счетные органы утверждают стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, относятся юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые в силу оказания услуг, выполнения работ становятся участниками бюджетных правоотношений. Такие стандарты должны быть утверждены **в соответствии с общими требованиями, установленными федеральным законом.**

Контрольно-счетные органы должны иметь утвержденные стандарты до проведения контрольных мероприятий, что является обязательным для них документом. В противном случае возникает основание для оспаривания осуществления проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и признания их незаконными.

Пример: Министерство труда, занятости и миграционной политики Самарской области обратилось с иском о признании недействительным представления Счетной палаты Самарской области. Истец обосновывал свою позицию ссылкой на **ч. 2 ст. 11** комментируемого Закона о невозможности проведения контрольных мероприятий в случае, если стандарт контрольного мероприятия не утвержден, а также указывал, что отсутствие стандарта влечет незаконность контрольных мероприятий. Суд отсутствие

стандартов признал обоснованным доводом (см. [Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 августа 2014 г. по делу N А55-16670/2013](#)).

3. Согласно [ч. 3 комментируемой статьи](#) при подготовке стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля **учитываются международные стандарты в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности.**

В соответствии с Федеральным [законом](#) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" **государственный контроль (надзор)** - это деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований,

анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Под **государственным контролем** в рассматриваемом нами случае следует понимать деятельность органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, уполномоченных действующим законодательством осуществлять экспертно-аналитические и контрольные мероприятия с использованием специальных методов в отношении подконтрольных субъектов.

Легальное определение термина "аудит" содержится в [ст. 1](#) Федерального закона от 30 декабря 2008 г. N 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности", согласно которому **аудит** представляет собой независимую проверку бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. В рамках определения полномочий Счетной палаты РФ также используется термин "аудит". Необходимо обратить внимание, что основная цель аудита, проводимого контрольно-счетными органами, - эффективность, направленная на определение экономности и результативного использования бюджетных средств ([ст. 157](#) БК РФ).

Термин "финансовая отчетность" используется в российском законодательстве как синоним бухгалтерской отчетности (например, [ст. 1](#) Федерального закона от 30 декабря 2008 г. N 307-ФЗ). В то же время [Приказом](#) Министерства финансов РФ от 28 декабря 2015 г. N 217н был введен в действие на территории РФ Международный [стандарт](#) финансовой отчетности (IAS) 1 "Представление финансовой отчетности", согласно которому **финансовая**

отчетность определяется как финансовая отчетность, предназначенная для удовлетворения потребностей тех пользователей, которые не имеют возможности требовать от организации подготовки отчетов, отвечающих их частным информационным потребностям. С другой стороны, все получатели бюджетных средств обязаны вести бюджетный учет и составлять бюджетную отчетность, которая включает в себя отчет об исполнении бюджета, баланс исполнения бюджета, отчет о финансовых результатах, отчет о движении денежных средств, пояснительную записку (ст. 264.1 БК РФ).

Часть третья комментируемой статьи фактически реализует принцип приоритета международных норм, указанных в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ <32>.

<32> Говоря о приоритете норм международного права, следует упомянуть **Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. N 21-П**, в котором разъяснено, что ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 15 и ст. 69 Конституции РФ закрепляют суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу Конституции РФ и недопустимость имплементации в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания. Из этого следует, что международные договоры подлежат реализации в рамках российской правовой системы только при условии признания высшей юридической силы именно Конституции РФ.

Основополагающими международными актами являются Лимская **декларация** руководящих принципов финансового контроля (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.), Мексиканская декларация независимости (принята XXI Конгрессом международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Мехико в 2007 г.).

Лимская декларация в качестве основного принципа финансового контроля провозглашает независимость контрольных органов (**ст. 5**), определяя отношения финансовых органов с парламентом, правительством и администрацией.

Целями финансового контроля согласно **ст. 4** Лимской декларации являются:

- законность и правильность распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов;
- эффективность и экономность расходования государственных средств.

Мексиканская декларация устанавливает следующие принципы: существование соответствующих и эффективных конституциональных/уставных/юридических рамок и положения по применению таких рамок де-факто, независимость глав и членов высших органов финансового контроля (коллегиальных институтов), включая безопасность пребывания в должности и юридические иммунитеты при нормальном выполнении их обязанностей, достаточно широкий мандат и полное право принимать решения при выполнении своих функций, неограниченный доступ к информации, право

и обязанность отчитываться в своей работе, свобода принимать решения относительно содержания и временных рамок аудиторских отчетов, публиковать и распространять их, существование эффективных механизмов последующих мероприятий по рекомендациям высших органов финансового контроля, право и обязанность отчитываться о своей работе, финансовая и управленческая административная автономия и доступность соответствующих человеческих, материальных и денежных ресурсов.

Международные стандарты - это стандарты, которые разрабатываются международной организацией высших контрольных органов (например, ИНТОСАИ).

В настоящее время Счетная палата РФ состоит в следующих международных организациях: **ИНТОСАИ** - международная организация высших органов финансового контроля (информация по деятельности содержится на сайте <http://www.intosai.org/>); **ЕВРОСАИ** - европейская организация высших органов финансового контроля (<http://www.eurosai.org/>); **АЗОСАИ** - азиатская организация высших органов финансового контроля (<http://asosai.org/>), а также **Совет руководителей высших органов финансового контроля государств СНГ**. Принимаемые указанными организациями акты представляют собой методологическую основу деятельности контрольно-счетных органов.

Контрольно-счетные органы субъектов РФ обязаны учитывать стандарты международных организаций, реализуя основные принципы, используя накопленный опыт других стран.

4. Часть четвертая комментируемой статьи определяет приоритет вышестоящих по иерархии

нормативных актов, т.е. федерального законодательства, законодательства субъектов РФ **над стандартами контрольно-счетных органов.**

Стандарты должны соответствовать законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов РФ, что является реализацией конституционного принципа. В случае их противоречия можно признать такой акт не соответствующим действующему законодательству Российской Федерации. Для соблюдения принципа, указанного в **ч. 4 комментируемой статьи**, Счетная палата РФ, созданные ею советы, а также союзы контрольных органов Российской Федерации принимают **типовые стандарты**, которые в дальнейшем могут использоваться контрольно-счетными органами.

Статья 12. Планирование деятельности контрольно-счетных органов

Комментарий к **статье 12**

1. В основе деятельности контрольно-счетного органа лежит **принцип плановости**, который реализуется путем принятия планов контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетного органа и соблюдения запрета проведения внеплановых проверок, ревизий, обследований и экспертно-аналитических мероприятий. В силу организационной и функциональной независимости формирование планов контрольно-счетных органов осуществляется ими самостоятельно.

Планирование деятельности контрольно-счетного органа условно можно разделить на планирование развития и планирование текущей деятельности.

Планирование развития осуществляется, как правило, на среднесрочную перспективу (до 6 лет) в силу масштабности мероприятий и их выхода за пределы одного финансового года. Контрольно-счетным органом могут разрабатываться документы стратегического характера до 6 лет, которые выполняют функцию целеполагания в деятельности контрольно-счетного органа. Как правило, документы целеполагания содержат перспективы развития по различным направлениям деятельности контрольно-счетного органа: контрольной, экспертно-аналитической, информационной, антикоррупционной и иным (к примеру, внедрение в практику контрольно-счетного органа стратегического аудита, технологии риск-ориентированного финансового контроля, новейших информационных технологий, актуализация или разработка стандартов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, повышение квалификации кадрового состава).

Планирование контрольной, экспертно-аналитической деятельности и иных видов деятельности может осуществляться на среднесрочную (3 - 5 лет) и краткосрочную перспективу (на 1 финансовый год).

Годовые планы должны включать виды мероприятий, сроки их проведения и ответственных должностных лиц или структурные подразделения. Практика разработки планов деятельности контрольно-счетных органов разнится: в некоторых регионах формируются только годовые (текущие) планы, в некоторых, помимо текущих, формируются перспективные. В целях всестороннего охвата отношений бюджетно-финансовой сферы, проведения

систематического контроля разработка текущих (годовых) планов осуществляется с учетом результатов проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Охватить все потенциальные объекты контроля в рамках одного финансового года с учетом обеспечения должного качества контрольных мероприятий невозможно, в силу чего сплошной контроль заменяется на выборочный, и в план включаются те объекты, в отношении которых в предыдущий год контрольные мероприятия не проводились.

В рамках одного финансового года может осуществляться оперативное планирование деятельности - дробление планов на более мелкие периоды - квартальное и месячное планирование. Региональным законодательством и нормативными правовыми актами муниципальных образований может устанавливаться частота проведения проверок наиболее значимых целевых статей бюджета. К примеру, в п. 2 ст. 12 Областного закона Ростовской области от 14 сентября 2011 г. N 667-ЗС "О Контрольно-счетной палате Ростовской области" установлено, что проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по использованию бюджетных средств главными распорядителями средств областного бюджета, контролю за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Ростовской области, а также проверка местных бюджетов в случаях, установленных [БК РФ](#), в том числе контроль за соблюдением условий получения межбюджетных трансфертов, осуществляется контрольно-счетной палатой не реже одного раза в два с половиной года.

2. В соответствии с ч. 2 комментируемой статьи при разработке планов учитываются поручения законодательного (представительного) органа власти, предложения и запросы главы публично-правового образования.

Глава публично-правового образования (высшее должностное лицо либо руководитель высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, глава муниципального образования соответственно) не вправе давать контрольно-счетному органу поручений, а может только лишь вносить свои предложения и делать запросы.

Право законодательного (представительного) органа давать поручения контрольно-счетному органу обусловлено особым правовым статусом контрольно-счетного органа, элементом которого является его формирование законодательным (представительным) органом в целях осуществления последним контроля за исполнением соответствующего бюджета.

Поручения, запросы и предложения рассматриваются коллегией контрольно-счетного органа, если она образована в срок, установленный нормативным правовым актом о контрольно-счетном органе (как правило, данный срок составляет 10 дней).

Порядок включения в планы деятельности контрольно-счетных органов вышеуказанных поручений, запросов и предложений устанавливается регионами и муниципалитетами самостоятельно (ч. 3 комментируемой статьи). Положения нормативного правового акта о контрольно-счетном органе могут устанавливать

возможность отклонения поручений, предложений и запросов и невключения их в план (к примеру, см. Закон Республики Коми от 28 сентября 2011 г. N 73-РЗ "О Контрольно-счетной палате Республики Коми"). Такое положение согласуется с принципом функциональной независимости органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля и повышает степень определенности правового регулирования контрольных отношений. В случае если полномочия муниципального контрольно-счетного органа переданы контрольно-счетному органу соответствующего субъекта РФ на основании соглашения о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля, при планировании деятельности регионального контрольно-счетного органа (формировании плана и внесении изменений) учитываются обращения, запросы и предложения органов местного самоуправления (представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования).

При планировании деятельности контрольно-счетных органов могут учитываться **информация и сведения, предоставленные правоохранительными органами и органами прокуратуры.**

Планирование деятельности контрольно-счетного органа с учетом поручений, запросов и предложений иных органов государственной власти или местного самоуправления не предполагает участия данных органов в планировании работы контрольно-счетного органа. Формирование планов деятельности осуществляется контрольно-счетными органами самостоятельно и автономно от иных органов публичной власти **(соответствующая правовая позиция сформулирована Верховным Судом**

Российской Федерации в **Определении** от 20 июня 2012 г. N 72-АПГ12-2).

3. Планирование контрольной и экспертно-аналитической деятельности осуществляется исходя из:

- соответствия планируемых мероприятий действующему законодательству;
- охвата наиболее актуальных проблем социально-экономического развития территории, применения риск-ориентированного метода, учета объема использованных бюджетных средств;
- комплексного подхода при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
- учета результатов ранее проведенных мероприятий;
- осуществления всестороннего и системного контроля за исполнением бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;
- недопущения дублирования мероприятий;
- сокращения временного промежутка между расходной операцией и проверкой;
- снижения административной нагрузки на объекты контроля и согласования планов деятельности контрольно-счетных органов с планами деятельности иных контролирующих органов;
- эффективного использования бюджетных

средств при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Планирование деятельности контрольно-счетного органа может осуществляться в отношении не только контрольного и экспертно-аналитического направления, но и иных направлений, к примеру, **информационного**. Так, на официальном сайте Счетной палаты Республики Дагестан размещен План мероприятий по освещению деятельности Счетной палаты Республики Дагестан в СМИ на 2016 год <33>.

<33> URL: <http://www.spdag.ru/file/download/822>
(дата обращения: 29.09.2016).

Планы развития, текущие и перспективные планы деятельности контрольно-счетных органов являются открытой информацией и, как реализация принципа гласности, **подлежат опубликованию** на официальном сайте контрольно-счетного органа либо в его официальном печатном органе.

4. Как ранее уже было отмечено, проведение внеплановых мероприятий запрещено. Однако законодательством допускается **внесение изменений в ранее утвержденный план**. Порядок и сроки разработки и утверждения планов контрольно-счетных органов и внесения в них изменений устанавливаются региональным законодательством или нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Контрольно-счетные органы вправе разработать и стандарты планирования контрольной и экспертно-аналитической деятельности. Как правило, в целях организации и планирования деятельности контрольно-счетного органа формируется коллегия

контрольно-счетного органа, функционирующая в соответствии с нормативным правовым актом о контрольно-счетном органе и внутренним регламентом. Коллегия призвана рассматривать планы контрольно-счетных органов, которые с учетом ее положительного решения подлежат утверждению председателем. План работы контрольно-счетного органа должен быть утвержден не позднее 30 декабря года, предшествующего планируемому, если иное не установлено нормативными правовыми актами субъекта РФ или муниципального образования. В годовом отчете о деятельности контрольно-счетного органа должна содержаться информация о выполнении плана работы. Текущий контроль за выполнением плана работы контрольно-счетного органа осуществляется в соответствии с регламентом или иными локальными правовыми актами контрольно-счетного органа.

Статья 13. Обязательность исполнения требований должностных лиц контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 13](#)

1. Часть первая комментируемой статьи закрепляет обязанность органов государственной власти и государственных органов субъектов РФ, органов территориальных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, организаций при осуществлении внешнего государственного (муниципального) финансового контроля **исполнять требования и запросы должностных лиц контрольно-счетных органов** при осуществлении ими установленных законодательством РФ полномочий.

Должностными лицами контрольно-счетных

органов субъектов РФ и муниципальных образований являются председатель контрольно-счетного органа (счетной палаты), аудиторы контрольно-счетного органа и инспекторы контрольно-счетного органа <34>.

<34> См., например: Закон РТ от 7 июня 2004 г. N 37-ЗРТ "О Счетной палате Республики Татарстан".

В рамках комментируемой **части статьи** законодатель соотносит требования и запросы как равные правовые документы. Обратим внимание, что название **статьи** ограничено исполнением требований, в содержании же обязанность направлена также и на исполнение **запросов должностных лиц контрольно-счетных органов**. В связи с этим не совсем понятно, что в данном случае законодатель вкладывает в содержательную составляющую запроса, учитывая, что **ст. 15** комментируемого Закона установлена обязанность по предоставлению информации по запросам контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

Сравнительный анализ настоящей **статьи** и **ст. 15** комментируемого Закона позволяет говорить, что исходя из субъектов направления запросов исполнению подлежат запросы должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов РФ (муниципальных образований) и запросы непосредственно контрольно-счетных органов названных публично-правовых образований. Однако подобное разграничение в актах субъектов РФ и муниципальных образований не прослеживается. Более того, некоторые муниципальные правовые акты закрепляют обязанность предоставлять информацию исключительно по запросам счетной палаты

муниципального образования, не упоминая об исполнении запросов ее должностных лиц (см., например, ст. 16 Положения о контрольном органе муниципального образования "Город Щербинка Московской области", принятого решением Совета депутатов городского округа Щербинка Московской области от 27 мая 2010 г. N 222/49).

Часть 3 ст. 266.1 БК РФ устанавливает обязанность для объектов контроля и их должностных лиц **предоставлять по запросам** органов государственного (муниципального) финансового контроля **информацию, документы и материалы**, предоставлять допуск должностным лицам органов финансового контроля в помещения и на территории объектов контроля, **выполнять их законные требования**, т.е. требования при осуществлении полномочий установленных федеральным законодательством, законами субъектов РФ, актами органов местного самоуправления. Таким образом, согласно **БК РФ** обязанность объектов контроля и их должностных лиц, упомянутая в комментируемой **статье**, сведена к исполнению запросов по предоставлению информации и соблюдению законных требований органов государственного (муниципального) финансового контроля. Следовательно, бюджетным законодательством не установлены какие-либо иные запросы, помимо запросов, на основании которых предоставляются документы и материалы, а также не конкретизирована содержательная составляющая законных требований.

Законодательство субъектов РФ также **соотносит запросы с предоставлением информации, документов и материалов**. Так, ст. 10 "Запросы Контрольно-счетной палаты Белгородской области" Закона Белгородской области от 12 июля 2011 г. N 53 "О

Контрольно-счетной палате Белгородской области" устанавливает, что Контрольно-счетная палата Белгородской области запрашивает у органов и организаций, в отношении которых осуществляется внешний государственный контроль, информацию, документы и материалы в целях получения сведений, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

При этом согласно **стандартам финансового контроля** процесс получения доказательств включает следующие этапы:

- сбор фактических данных и информации в соответствии с программой проведения контрольного мероприятия, определение их полноты, приемлемости и достоверности;

- анализ собранных фактических данных и информации на предмет их достаточности для формирования доказательств в соответствии с целями контрольного мероприятия;

- проведение дополнительного сбора фактических данных и информации в случае их недостаточности для формирования доказательств.

Фактические данные и информацию участник контрольного мероприятия собирает **на основании письменных запросов** в форме: копий документов, представленных объектом контрольного мероприятия; подтверждающих документов, представленных третьей стороной; статистических данных, сравнения результатов анализа, расчетов и других материалов <35>.

<35> См., например: распоряжение Председателя контрольно-счетного органа муниципального образования Черноморского района Республики Крым "Об утверждении Стандарта финансового контроля "Общие правила проведения контрольного мероприятия".

Итак, порядок предоставления дополнительных сведений, составляющих доказательственную базу, являющихся фактическими данными, осуществляется на основании письменных запросов, регламентируется стандартами финансового контроля, которые не являются нормативными правовыми актами, разрабатываются и утверждаются контрольно-счетными органами. При этом названные запросы направлены на получение информации, материалов и документов, что можно отнести к обязанности, установленной [ст. 15](#) комментируемого Закона.

Что касается обязанности исполнять **требования должностных лиц контрольно-счетных органов**, то она коррелирует с исполнением должностными лицами контрольно-счетных органов субъектов РФ, муниципальных образований **полномочий, установленных комментируемым [Законом](#), законами субъектов РФ, нормативными актами муниципальных образований.**

Так, например, полномочия должностных лиц контрольно-счетной комиссии муниципального образования "Город Кирово-Чепецк" Кировской области устанавливаются комментируемым [Законом](#), Законом Кировской области от 3 ноября 2011 г. N 84-ЗО "О регулировании отдельных вопросов деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Кировской области", Положением о

контрольно-счетной комиссии <36>, регламентом и должностными инструкциями, утверждаемыми распоряжениями главы муниципального образования <37>.

<36> Решение Кирово-Чепецкой городской Думы Кировской области от 30 ноября 2011 г. N 12/71 "Об утверждении Положения "О контрольно-счетной комиссии муниципального образования "Город Кирово-Чепецк" Кировской области".

<37> Распоряжение контрольно-счетной комиссии муниципального образования "Город Кирово-Чепецк" Кировской области от 27 октября 2015 г. N 21 "Об утверждении Регламента контрольно-счетной комиссии муниципального образования "Город Кирово-Чепецк" Кировской области".

Законами субъектов РФ, регламентами контрольно-счетных органов отдельно установлены полномочия должностных лиц, обусловленные необходимостью исполнения их законных требований в ходе проведения внешнего финансового контроля за органами и организациями. Так, например, при осуществлении контрольных полномочий должностные лица контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований имеют право требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов и организаций представления письменных объяснений по фактам нарушений, выявленных при проведении контрольных мероприятий, а также необходимых копий документов, заверенных в установленном порядке. Также можно считать, что требования распространяются на предоставление должностным лицам контрольно-счетных органов

необходимых документов, касающихся финансово-хозяйственной деятельности, в том числе и документов, содержащих государственную, служебную, коммерческую тайну. При этом требования могут распространяться и на предоставление информации, касающейся финансово-хозяйственной деятельности проверяемых органов и организаций, технической документации, хранящейся в электронной форме <38>.

<38> См., например: статья 16 Закона Оренбургской области от 3 октября 2011 г. N 459/121-V-ОЗ "О Счетной палате Оренбургской области".

Учитывая, что ни федеральным законодательством, ни законами субъектов РФ **не установлен перечень требований должностных лиц, которые должны исполнять проверяемые органы и организации** при проведении внешнего финансового контроля, можно сделать вывод о том, что обязанность руководителей проверяемых органов и организаций по созданию необходимых условий, предоставлению помещений, оргтехники для работы должностных лиц контрольно-счетных органов <39> является одним из требований, подлежащих исполнению в обязательном порядке.

<39> См.: Закон Ставропольского края от 28 декабря 2011 г. N 102-кз "О Контрольно-счетной палате Ставропольского края".

Итак, согласно [БК РФ, ст. 15](#) комментируемого Закона установлена обязанность органов и организаций

по предоставлению информации, документов и материалов на основании запросов контрольно-счетных органов. Обязанность проверяемых органов и организаций по исполнению требований и запросов, предусмотренная [ч. 1 комментируемой статьи](#), сводится исключительно к исполнению законных требований и ограничена полномочиями должностных лиц контрольно-счетных органов, закрепленными федеральным законом, законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

2. Часть 2 комментируемой статьи предусматривает **привлечение к ответственности**, установленной законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта РФ, за неисполнение законных требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов, а также за воспрепятствование осуществлению возложенных на должностных лиц полномочий.

За невыполнение законных требований должностных лиц контрольно-счетных органов предусмотрена **административная ответственность**. Так, [ст. 19.4 КоАП РФ](#) за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный финансовый контроль, муниципальный финансовый контроль, предусмотрено вынесение предупреждения или наложение административного штрафа: на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц в размере от двух до четырех тысяч рублей. Срок давности за данное правонарушение согласно [ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ](#) составляет три месяца со дня его совершения. Административное дело по данному правонарушению рассматривается мировыми судьями в пределах установленных полномочий по

месту совершения правонарушения (п. 1 ч. 1 ст. 22.1, ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ).

Статьей 19.4.1 КоАП РФ предусмотрена ответственность за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного финансового контроля, органа муниципального финансового контроля по проведению проверок или уклонение от таких проверок, что влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей, на должностных лиц - от двух до четырех тысяч рублей, на юридических лиц - от пяти до десяти тысяч рублей.

Исполнение запросов федеральным законодательством, законами субъектов РФ сведено к форме предоставления информации, документов и материалов, непредоставление которых является самостоятельным правонарушением, санкция за которое предусмотрена **ст. 19.7 КоАП РФ**.

Анализ судебной практики позволяет заключить, что при рассмотрении судами жалоб контрольно-счетных органов по приведенным основаниям (неисполнение законных требований должностных лиц контрольно-счетного органа) зачастую выносятся отрицательные решения в силу избрания ненадлежащего способа защиты нарушенного права и за недоказанностью наличия оснований для обращения в суд в порядке искового производства.

Пример: так, суд отказал в признании незаконным отказа хозяйствующего субъекта в предоставлении документов по запросу контрольно-счетного органа, руководствуясь положениями **ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"**, комментируемого

Закона. Суд указал, что граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. **Пунктом 1** Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. N 2 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих" разъяснено, что к действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих по смыслу **главы 25** ГПК РФ относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. Следовательно, в судебном порядке могут быть обжалованы действия субъекта публичной власти.

Создание препятствий в проведении проверки в виде отказа в представлении документов и информации является основанием для направления

контрольно-счетным органом в проверяемую организацию и ее должностным лицам предписания в соответствии с **ч. 4 ст. 16** комментируемого Закона. В силу **ч. 2 ст. 13** комментируемого Закона неисполнение законных требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов, а также воспрепятствование осуществлению ими возложенных на них должностных полномочий влекут за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта РФ. Предоставленные контрольно-счетным органам полномочия с правом направления предписаний, а также привлечение к ответственности должностных лиц реализуются ими в рамках контрольных мероприятий (см. **Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 18 августа 2015 г. N Ф03-3345/2015**).

Таким образом, неисполнение законного требования контрольно-счетного органа является основанием для направления контрольно-счетным органом в проверяемую организацию и ее должностным лицам **предписания** в соответствии с **ч. 4 ст. 16** комментируемого Закона либо составления **протокола об административном правонарушении**. Обратим внимание, что согласно **п. 3 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ** протоколы об административных правонарушениях уполномочены составлять только должностные лица **контрольно-счетных органов субъектов РФ** (по **ст. 5.21, ч. ч. 1 - 3 ст. 7.29.3, ч. 8 ст. 7.32, ст. ст. 15.1, 15.11, 15.14 - 15.15.16, ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 20 ст. 19.5, ст. ст. 19.6 и 19.7 КоАП РФ**).

Пример: в другом деле суд также указал, что ни комментируемый **Закон**, ни **ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в**

РФ", ни положение о контрольно-счетном органе не содержат положений о праве органа муниципального финансового контроля на обращение в арбитражный суд с требованиями о признании незаконным отказа в допуске на проверяемый объект и об обязанности допустить к осуществлению контрольного мероприятия, в случае отказа в таком допуске либо при воспрепятствовании деятельности контрольно-счетного органа.

При этом довод представителей контрольно-счетного органа о том, что должностные лица муниципального контроля не вправе составлять протоколы об административном правонарушении, в том числе по ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1 КоАП РФ, не был принят судом во внимание, поскольку данный довод не свидетельствует о том, что по названным статьям иные лица, в том числе прокурор, лишены полномочий составлять протоколы об административном правонарушении (выносить постановления о возбуждении дела об административном правонарушении) (см. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 22 мая 2015 г. N 05АП-1036/2015).

Итак, судами выносятся решения с формулировкой о недоказанности наделения контрольно-счетного органа полномочиями на обращение с исковыми требованиями в арбитражный суд. При этом само по себе право контрольного органа на обращение в арбитражный суд не ставится под сомнение, поскольку предусмотрено ч. 1 ст. 4 АПК РФ. Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 4 АПК РФ отказ от права на обращение в суд недействителен (см. Постановление Пятого арбитражного

апелляционного суда от 22 мая 2015 г. N 05АП-1036/2015).

Статья 14. Права, обязанности и ответственность должностных лиц контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 14](#)

Безусловно, при определении круга полномочий любого государственного служащего законодателю важно определить границы его прав, обязанностей, а также степень ответственности за совершение возможного правонарушения. Не стали исключением и должностные лица контрольно-счетных органов.

1. [Часть 1 комментируемой статьи](#) устанавливает круг прав должностных лиц контрольно-счетных органов при осуществлении ими своих должностных полномочий.

Перечень правомочий является закрытым и дублируется в законодательстве субъектов РФ <40>, муниципальных нормативных правовых актах <41>, регламентах контрольно-счетных органов <42>. Стоит отметить, что предусмотренные настоящей [частью](#) полномочия дублируют полномочия инспекторов Счетной палаты РФ при проведении ими соответствующих проверок ([ст. 36](#) ФЗ "О Счетной палате РФ").

<40> См.: [статья 15](#) Закона Санкт-Петербурга от 13 июля 2011 г. N 455-85 "О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга", ст. 16 Закона Орловской области от 12 июля 2011 г. N 1229-оз "О Контрольно-счетной

палате Орловской области".

<41> См.: статья 16 Положения о Контрольно-счетной палате города-курорта Железноводска Ставропольского края, утвержденного решением Думы города-курорта Железноводска Ставропольского края от 18 декабря 2012 г. N 240-IV.

<42> См.: пункт 5.4 Регламента Контрольно-счетной палаты внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Лиговка-Ямская, утвержденного распоряжением Контрольно-счетной палаты муниципального образования Лиговка-Ямская от 4 марта 2013 г. N 1.

Всего предусмотрено девять полномочий должностных лиц контрольно-счетных органов при осуществлении ими контрольных и экспертно-аналитических мероприятий:

1) беспрепятственно входить на территорию и в помещения, занимаемые проверяемыми органами и организациями, иметь доступ к их документам и материалам, а также осматривать занимаемые ими территории и помещения.

Здесь следует отметить, что, не обладая статусом работников правоохранительных органов, должностные лица контрольно-счетных органов обладают схожим спектром полномочий в рамках своей компетенции. Предусмотренное [п. 1 ч. 1 комментируемой статьи](#) право на беспрепятственный вход на территорию и помещения, занимаемые проверяемыми организациями, в целом аналогично положениям, предусмотренным для сотрудников Следственного комитета ([п. 1 ч. 1 ст. 7](#) Федерального

закона от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации"), Прокуратуры (п. 1 ч. 1 ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации"), и даже войск национальной гвардии (п. 1 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 226-ФЗ "О войсках национальной гвардии Российской Федерации"). Нарушение указанного пункта нашло отражение в судебной практике.

Пример: Контрольно-счетная палата Кировской области вынесла представление Администрации Свечинского района Кировской области. Будучи несогласным с указанным представлением, Администрация Свечинского района обратилась в Арбитражный суд Кировской области. Разрешая дело по существу, арбитражный суд указал на нарушение п. 1 ч. 1 ст. 14 комментируемого Закона в части недопущения председателя контрольно-счетной комиссии Свечинского района к документам и материалам проверки (см. решение Арбитражного суда Кировской области от 13 мая 2014 г. по делу N A28-15623/2013).

В целях конкретизации полномочий должностных лиц контрольно-счетного органа законодательством субъекта РФ могут быть уточнены обязанности проверяемых лиц по обеспечению такой проверки. В частности, Закон г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О Контрольно-счетной палате Москвы" предусматривает, что руководители проверяемых органов и организаций обязаны создавать необходимые условия для работы должностных лиц контрольно-счетной палаты, безвозмездно предоставлять им помещения, средства связи и организационную технику (п. 5 ст. 10);

2) опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы проверяемых органов и организаций, **изымать документы и материалы** - в случае обнаружения подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений и при необходимости пресечения данных противоправных действий.

Указанные полномочия должностные лица контрольно-счетных органов реализуют с учетом ограничений, установленных законодательством Российской Федерации, с участием уполномоченных должностных лиц проверяемых органов и организаций и составлением соответствующих актов. **Частью 2 комментируемой статьи** предусмотрена обязанность должностных лиц контрольно-счетных органов в случае опечатывания касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятия документов и материалов незамедлительно (в течение 24 часов) уведомлять об этом председателя соответствующего контрольно-счетного органа (**подробнее см. п. 2 комментария к настоящей статье**);

3) в пределах своей компетенции направлять запросы должностным лицам территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, органов государственной власти и государственных органов субъектов РФ, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, организаций. Представление информации по запросам контрольно-счетных органов регламентировано **ст. 15** настоящего Федерального закона (**см. комментарий к указанной статье**);

4) в пределах своей компетенции требовать от

руководителей и других должностных лиц проверяемых органов и организаций **представления письменных объяснений** по фактам нарушений, выявленных при проведении контрольных мероприятий, а также **необходимых копий документов**, заверенных в установленном порядке. Обязательность исполнения требований должностных лиц контрольно-счетных органов предусмотрена **ст. 13** настоящего Федерального закона (**см. комментарий к указанной статье**);

5) **составлять акты по фактам непредставления или несвоевременного представления** должностными лицами проверяемых органов и организаций **запрошенных документов и материалов**. Данные акты в дальнейшем передаются председателю контрольно-счетного органа для принятия соответствующих мер. В соответствии с **ч. 4 ст. 14** комментируемого Закона непредставление или несвоевременное представление органами и организациями, указанными в **ч. 1 настоящей статьи**, в контрольно-счетные органы по их запросам информации, документов и материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а равно представление информации, документов и материалов не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов РФ.

Полномочия, указанные в **п. п. 3 - 5 ч. 1 комментируемой статьи**, реализуются контрольно-счетными органами взаимосвязанно. Более подробно особенности их реализации могут быть прописаны в регламентах контрольно-счетных органов.

Так, например, регламентом Контрольно-счетной комиссии Воскресенского муниципального района Саратовской области, утвержденным решением Собрания Воскресенского муниципального района Саратовской области от 21 марта 2013 г. N 15, предусмотрено, что при проведении контрольного мероприятия члены контрольной группы должны руководствоваться методическими материалами контрольно-счетной комиссии, Счетной палаты области, иными правовыми актами Счетной палаты и действующим законодательством Российской Федерации и Саратовской области. Должностные лица контрольно-счетной комиссии, проводящие проверку, вправе в устной или письменной форме требовать от должностных лиц проверяемого объекта предоставления документов, информации и письменных объяснений. Запрос не должен содержать требование о предоставлении информации, документов и материалов, которые ранее уже были представлены в контрольно-счетную комиссию проверяемым органом или организацией. По факту неисполнения устного требования или запроса о предоставлении документов и материалов, должностными лицами контрольно-счетной комиссии может быть составлен соответствующий акт. Акт передается председателю контрольно-счетной комиссии для принятия соответствующих мер. Примерная форма акта по факту непредставления информации (документов) по запросу контрольно-счетной комиссии приведена в приложении 3 к данному регламенту. В случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) требований и запросов должностное лицо контрольно-счетной комиссии, чье требование или запрос не исполнены (исполнены не надлежащим образом), обязан принять меры к привлечению к ответственности виновных лиц проверяемого органа или организации. В случае

необходимости получения информации и документов по вопросам проверки не от проверяемого органа или организации контрольно-счетная комиссия вправе направлять запросы должностным лицам органов местного самоуправления и муниципальных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, территориальным органам Федерального казначейства, налоговых органов, органов прокуратуры, контрольных органов Российской Федерации, Саратовской области, организаций. Такие запросы оформляются на официальном бланке контрольно-счетной комиссии и подписываются председателем контрольно-счетной комиссии. В запросе указываются основания его направления;

6) в пределах своей компетенции **знакомиться со всеми необходимыми документами, касающимися финансово-хозяйственной деятельности проверяемых органов и организаций**, в том числе в установленном порядке с документами, содержащими государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну.

При этом в **ч. 4 комментируемой статьи** установлена корреспондирующая обязанность должностных лиц контрольно-счетных органов сохранять государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, ставшую им известной при проведении в проверяемых органах и организациях контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (**подробнее см. п. 4 комментария к настоящей статье**);

7) **знакомиться с информацией, касающейся финансово-хозяйственной деятельности проверяемых органов и организаций и хранящейся в электронной форме в базах данных проверяемых органов и**

организаций, в том числе в установленном порядке с информацией, содержащей государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну. Особенность данного полномочия выражается в необходимости для должностных лиц проверяемых объектов предоставлять доступ инспекторам контрольно-счетных органов к электронным базам данных, а не только к информации, содержащейся в письменных документах;

8) знакомиться с технической документацией к электронным базам данных;

9) составлять протоколы об административных правонарушениях, если такое право предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Компетенция должностных лиц контрольно-счетного органа определена в [п. 3 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ](#), согласно которой должностные лица контрольно-счетных органов имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях по следующим категориям дел:

- неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), государственный финансовый контроль, муниципальный контроль, муниципальный финансовый контроль ([ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ](#));

- воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля ([ст. 19.4.1 КоАП РФ](#));

- невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного (муниципального) финансового контроля ([ч. 20 ст. 19.5 КоАП РФ](#));

- непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения ([ст. 19.6 КоАП РФ](#));

- непредставление сведений (информации) ([ст. 19.7 КоАП РФ](#)).

Таким образом, должностные лица контрольно-счетных органов в случае воспрепятствования их деятельности в рамках проводимой проверки вправе **составить протокол об административном правонарушении** на проверяемое лицо, что, без сомнения, расширяет их компетенцию при проведении проверок.

Данное полномочие также может детализироваться в нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований. Так, в решении Собрания депутатов муниципального образования Славный Тульской области от 29 января 2015 г. N 13/48 "О наделении контрольно-счетной комиссии муниципального образования Славный полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях" определено, что в соответствии с [п. 9 ч. 1 ст. 14](#) комментируемого Закона, п. 5 ст. 4.1 Закона Тульской области от 9 июня 2003 г. N 388-ЗТО "Об административных правонарушениях в Тульской области", на основании Устава муниципального образования Славный Собрание депутатов муниципального образования Славный решило наделить контрольно-счетную комиссию муниципального образования Славный

полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях и определить председателя контрольно-счетной комиссии муниципального образования Славный должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает, что в случае **опечатывания касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятия документов и материалов** должностные лица контрольно-счетного органа должны незамедлительно (в течение 24 часов) уведомить об этом председателя соответствующего контрольно-счетного органа. Данное положение неразрывно связано с **п. 2 ч. 1 комментируемой статьи**, закрепляющим, что указанные действия осуществляются в случае обнаружения подделок, подлогов, хищений, злоупотреблений и при необходимости пресечения данных противоправных действий. Опечатывание касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятие документов и материалов производятся **с участием уполномоченных должностных лиц проверяемых органов и организаций** и составлением соответствующих актов.

Порядок и форма уведомления председателя соответствующего контрольно-счетного органа определяются законодательством субъекта РФ.

Согласно ст. 13 Закона Самарской области от 30 сентября 2011 г. N 86-ГД "О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области" уведомление об опечатывании касс, кассовых

и служебных помещений, складов и архивов готовится и подписывается должностным лицом контрольно-счетного органа, ответственным за проведение контрольного мероприятия, также в ходе проведения контрольного мероприятия должностное лицо может направить уведомление проверяемому органу или организации об изъятии документов и материалов.

Закон г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 устанавливает, что в случае опечатывания касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятия документов и материалов должностные лица контрольно-счетного органа должны незамедлительно (в течение 24 часов) уведомить об этом в письменной форме председателя контрольно-счетной палаты, указав причины, приведшие к опечатыванию касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятию документов и материалов, уполномоченных должностных лиц проверяемых органов и организаций, участвовавших в таком опечатывании и (или) изъятии, перечень опечатанных помещений и (или) изъятых документов и материалов и приложив соответствующий акт.

Должностные лица контрольно-счетной палаты также должны одновременно представить председателю контрольно-счетной палаты проекты писем по факту опечатывания касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов, изъятия документов и материалов для их направления в органы государственной власти города Москвы, органы прокуратуры, иные правоохранительные органы. Типовой бланк на осуществление соответствующих действий утверждается председателем контрольно-счетной палаты.

Однако далеко не все субъекты РФ в своих документах конкретизируют указанный порядок, так, Закон Республики Башкортостан от 13 марта 2012 г. N 520-з "О Контрольно-счетной палате Республики Башкортостан" не раскрывает порядок и форму такого уведомления, оставляя вопрос о предупреждении руководителя контрольно-счетного органа ограниченным лишь во времени.

3. Часть 3 комментируемой статьи предусматривает разумное требование к должностным лицам органов контрольно-счетной палаты **не вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых органов и организаций**, которые вправе самостоятельно определять порядок устранения выявленных нарушений и решать вопрос по привлечению к ответственности лиц, их допустивших.

Однако на практике возникает вопрос о соблюдении баланса между соблюдением требований указанной **части комментируемой статьи** и реализацией полномочий, предусмотренных **п. 2 ч. 1 комментируемой статьи**. На практике опечатывание кассовых аппаратов, помещений, архивов представляет собой непосредственное вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность, соответственно, реализуя указанное полномочие, должностные лица органов контрольно-счетной комиссии непременно нарушают положение **ч. 3 комментируемой статьи**, предоставляя проверяемым органам основания для оспаривания действий проверяющих должностных лиц.

Раскрывая в локальном акте полномочия должностных лиц контрольно-счетных органов, органам субъектов РФ, равно как органам муниципальных

образований не следует злоупотреблять с детализацией соответствующих полномочий по проверке и перепроверке выявленных нарушений. Соответствующие прецеденты имеются в судебной практике.

Пример: Советом муниципального района "Вуктыл" было принято решение об утверждении Положения об организации и осуществлении контроля за принятием мер по устранению нарушений, выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий Контрольно-счетной палатой МО МР "Вуктыл". Прокурор г. Вуктыл Республика Коми при проведении надзора за законностью муниципальных нормативных правовых актов установил, что данный нормативный правовой акт не соответствовал федеральному и региональному законодательству, а также содержал коррупциогенные факторы. Обратившись в Вуктыльский городской суд Республики Коми, прокурор требовал признать указанный выше нормативный акт не соответствующим действующему законодательству.

Изучив материалы дела, суд установил, что содержание п. 4.2 оспариваемого Положения ("если проведенные мероприятия не устранили нарушения, начинается повторный анализ нарушений и повторяется до полного устранения причин выявленных нарушений или обоснования нецелесообразности или невозможности устранения первопричин данного нарушения") на практике приводит к излишнему административному давлению на объекты проверки со стороны контрольно-счетного органа, а также приводит к вмешательству в их оперативно-хозяйственную деятельность, что

является недопустимым. Суд требования прокурора удовлетворил, указанное Положение признал не действующим полностью со дня его принятия (см. [решение Вуктыльского городского суда от 13 июля 2015 г. по делу N 2-218/2015](#)).

4. Часть 4 комментируемой статьи устанавливает, что должностные лица контрольно-счетных органов обязаны:

1) сохранять государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, ставшую им известной при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Данные требования соответствуют требованиям, установленным в [ст. 9](#) Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", согласно которым соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, является обязательным. Защита информации, составляющей государственную тайну, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной тайне ([Закон](#) РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне"). Также федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну (Федеральный [закон](#) от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ "О коммерческой тайне"), служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение;

2) объективно проводить контрольные и экспертно-аналитические мероприятия и **достоверно отражать их результаты** в соответствующих актах,

отчетах и заключениях контрольно-счетного органа.

Субъективные категории "объективно" и "достоверно" предоставляют проверяемым органам широкий простор для обжалования решений должностных лиц контрольно-счетной комиссии. Таким образом, указанная неудачная формулировка вполне способна стать в дальнейшем фундаментом судебных решений, отменяющих представления контрольно-счетных органов за их "необъективностью". В судебной практике удалось найти следующий прецедент, отчасти поясняющий сущность "объективности" и "достоверности".

Пример: главными специалистами Контрольно-счетной палаты Кировской области 10 октября 2013 г. в Администрации Свечинского района Кировской области проведена проверка по вопросу законности и результативности использования средств дорожного фонда Кировской области. По результатам Контрольно-счетной палатой было выдано представление от 12 ноября 2013 г., в котором Администрации указано на нецелевое расходование средств предоставленной субсидии на сумму 365 318 рублей 32 копейки. Фактически указанные средства, выделенные на ремонт дворовой территории дома N 22 по улице Октябрьской в поселке Свеча, были израсходованы на ремонт пешеходной дорожки у здания Администрации, что в соответствии со [ст. 289 БК РФ](#) (в редакции, действовавшей на момент совершения административного правонарушения) является нецелевым использованием бюджетных средств. Администрация, посчитав, что выданное органом финансового контроля представление не соответствует положениям действующего

законодательства и нарушает права и законные интересы заявителя, обратилась в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Судом было установлено, что в оспариваемом представлении сумма 365 318 рублей 32 копейки определена с учетом площадей внутреннего двора и пешеходной дорожки у здания Администрации при указании на факт нецелевого расходования субсидии только в отношении ремонта пешеходной дорожки. В то же время из акта Контрольно-счетной палаты от 17 октября 2013 г., а также представленного ею расчета видно, что площади внутреннего двора и пешеходной дорожки установлены в результате обмеров. Однако результаты обмеров, отображенные на схемах измерений, представленных ответчиком и заявителем, не содержат данных об обмере всей территории объектов, включенных в контракт N 15 по ремонту дворовых территорий многоквартирных домов и проездов к ним в поселке Свеча, с выделением спорных участков (внутреннего двора и пешеходной дорожки). Суды обоснованно посчитали, что в отсутствие таких сведений, поскольку контракт исполнен в полном объеме, не представляется возможным объективно и достоверно установить, в какой именно части в рамках работ по ремонту проезда к дому и дворовой территории дома N 22 по улице Октябрьской Администрацией оплачены работы, не соответствующие целям предоставления субсидии. Вместе с тем в силу [ч. 4 ст. 14](#) комментируемого Закона должностные лица контрольно-счетных органов обязаны объективно и достоверно отражать результаты контрольных мероприятий в соответствующих актах, отчетах и заключениях.

Решением арбитражного суда оспариваемый акт был признан недействительным в части определения размера нецелевого использования субсидии и предложения восстановить в областной бюджет субсидию в названной сумме. Судами апелляционной и кассационной инстанций решение оставлено без изменений (см. [Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30 октября 2014 г. по делу N A28-15623/2013](#)).

Таким образом, из данного примера следует, что нарушением положений об объективности и достоверности отражения в актах, отчетах и заключениях контрольно-счетного органа результатов проводимых мероприятий следует считать отсутствие документов, позволяющих подтвердить выводы контрольно-счетного органа, а также отсутствие в такого рода документах данных, существенных для предмета проводимых мероприятий.

5. Часть 5 комментируемой статьи устанавливает, что должностные лица контрольно-счетных органов **несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за достоверность и объективность результатов проводимых ими контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны.**

С целью определения оснований для наступления ответственности должностных лиц контрольно-счетных органов необходимо обратиться к законодательным актам субъектов РФ. Так, упомянутый [Закон](#) города Москвы от 30 июня 2010 г. N 30, раскрывая ответственность должностных лиц

контрольно-счетной палаты, требует "своевременно и в полной мере исполнять полномочия", а также предупреждает о наличии персональной ответственности за содержание составленных документов.

Также следует отметить, что в комментируемой [части статьи](#) субъективные категории "объективности" и "достоверности" дублируются уже в рамках содержания результатов контрольно-счетных мероприятий.

Административная ответственность за разглашение информации с ограниченным доступом предусмотрена [ст. 13.14](#) КоАП РФ и наступает за разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей. Санкция за данное правонарушение представляет собой наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц - от четырех тысяч до пяти тысяч рублей.

Согласно [ст. 275](#) УК РФ государственная измена включает в себя выдачу иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Совершение таких действий наказывается лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо

без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет.

6. Часть 6 комментируемой статьи устанавливает возможность председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа субъекта РФ участвовать в заседаниях законодательного органа государственной власти субъекта РФ, его комиссий и рабочих групп, заседаниях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и иных органов исполнительной власти субъекта РФ, а также в заседаниях координационных и совещательных органов при высшем должностном лице субъекта РФ (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

На практике данное положение реализуется, как правило, посредством дублирования содержания **статьи** с указанием конкретного наименования органов субъекта РФ в региональном законодательстве. Так, ч. 6 ст. 17 Закона Кемеровской области от 28 сентября 2011 г. N 95-ОЗ "О контрольно-счетной палате Кемеровской области" конкретизирует, что председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетной палаты вправе участвовать в заседаниях Совета народных депутатов Кемеровской области, его комитетов и рабочих групп, заседаниях Коллегии Администрации Кемеровской области и иных органов исполнительной власти Кемеровской области, а также в заседаниях координационных и совещательных органов при Губернаторе Кемеровской области.

7. Часть 7 комментируемой статьи дублирует положение **ч. 6** применительно к **возможности участия должностных лиц контрольно-счетных органов муниципальных образований в заседаниях**

представительного и иных органов местного самоуправления.

На практике при формулировке соответствующих полномочий в муниципальных нормативных актах органы местного самоуправления также предпочитают дублировать положения указанной **части статьи**. Так, ч. 6 ст. 13 Положения о контрольно-счетном органе муниципального образования "Город Ленск" (Приложение N 1 к решению Городского Совета муниципального образования "Город Ленск" от 6 марта 2013 г. N 4-3) устанавливает, что главный специалист контрольно-счетного органа вправе участвовать в заседаниях представительного органа муниципального образования "Город Ленск", его комитетов, комиссий и рабочих групп, заседаниях администрации муниципального образования, исполнительных органов муниципального образования "Город Ленск", координационных и совещательных органов при главе муниципального образования "Город Ленск".

Указывая на возможность участия должностных лиц контрольно-счетных органов в заседаниях органов исполнительной и законодательной властей, законодатель равно как на федеральном, так и на региональном уровне стремится к **повышению степени взаимодействия** контрольных органов с органами исполнительной и законодательной властей.

Статья 15. Представление информации по запросам контрольно-счетных органов

Комментарий к **статье 15**

1. **Часть 1** комментируемой статьи предусматривает обязанность органов государственной власти и государственных органов субъектов РФ,

органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления и муниципальных органов, организаций, в отношении которых контрольно-счетные органы вправе осуществлять внешний государственный и муниципальный финансовый контроль, их должностных лиц, а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений **представлять в установленные законами субъектов РФ сроки необходимую информацию, документы и материалы.**

Согласно **п. 1 ст. 266.1 БК РФ объектами государственного (муниципального) финансового контроля** являются:

- главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

- финансовые органы (главные распорядители (распорядители) и получатели средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты);

- государственные (муниципальные) учреждения;

- государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

- государственные корпорации и государственные компании;

- хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также

коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;

- юридические лица, за исключением выше перечисленных, получившие средства из бюджетов бюджетной системы РФ;

- органы управления государственными внебюджетными фондами;

- кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

Информация, документы и материалы должны предоставляться **по запросам контрольно-счетных органов** субъектов РФ и муниципальных образований **в целях проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.**

Для проведения контрольных мероприятий, предметом которых является проверка квартального и годового отчетов об исполнении бюджета, достоверности, полноты и соответствия нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, **необходимы** информация, документы и материалы финансового органа, главного администратора (администратора) бюджетных средств, получателя бюджетных средств, получателя субсидий из бюджета, а также при назначении встречных проверок - организаций - поставщиков товаров, работ, услуг получателям бюджетных средств. При этом согласно [письму](#) Минфина РФ от 31 мая 2016 г. N

02-07-08/31424 предоставление документов, материалов понимается в целом как предоставление информации, что является обоснованным.

Необходимая информация (сведения) содержится в **документах бюджетной отчетности** и иных материалах согласно **Инструкции** о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной Приказом Минфина РФ от 28 декабря 2010 г. N 191н, **формах бухгалтерской отчетности**, установленных **Инструкцией** о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной Приказом Минфина РФ от 25 марта 2011 г. N 33н, **первичных документах** и т.д.

БК РФ и комментируемым **Законом** не установлен перечень информации, предоставляемой для проведения внешнего финансового государственного (муниципального) контроля. Контрольно-счетные органы субъекта РФ и муниципальных образований самостоятельно с учетом порядка, установленного нормативным правовым актом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, ограничений (если такие имеются), установленных законами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами и регламентами контрольно-счетных органов, определяют документы и материалы, необходимые для предоставления проверяемыми органами и организациями.

В зависимости от конкретного проверяемого субъекта (органа или организации) устанавливается

соответствующий необходимый **перечень предоставляемых документов.** Так, решением Саратовской городской Думы от 26 апреля 2012 г. N 13-154 "О контрольно-счетной палате муниципального образования "город Саратов" установлен перечень информации, предоставляемой контрольно-счетной палате комитетом по финансам местной администрации, включающий:

- сводную бюджетную роспись;
- кассовый план на начало финансового года и на отчетную дату;
- утвержденный отчет об исполнении бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев текущего финансового года;
- месячный отчет об исполнении бюджета по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным (нарастающим итогом с начала текущего финансового года);
- информация об исполнении перечня объектов капитального строительства муниципальной собственности;
- информация об исполнении муниципальных программ и ведомственных целевых программ;
- анализ исполнения местного бюджета по доходам, по расходам, источникам внутреннего финансирования дефицита бюджета, анализ использования представленных субвенций и субсидий регионального бюджета;
- аналитическая записка к анализу уточненных

бюджетных назначений бюджета муниципального образования, реестр распорядительных документов (муниципальных правовых актов) по внесению изменений в показатели сводной бюджетной росписи;

- сведения о муниципальной собственности муниципального образования в цифрах и фактах;

- отчет об использовании средств резервного фонда администрации муниципального образования;

- сведения о предоставлении и погашении бюджетных кредитов;

- сведения о финансовых результатах использования муниципальной собственности;

- прогноз исполнения бюджета;

- выписка из муниципальной долговой книги по состоянию на конец отчетного периода;

- сведения о дебиторской и кредиторской задолженности.

Перечисленные документы и материалы направляются в срок не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом.

Сроки предоставления информации, документов и материалов контрольно-счетным органам субъектов РФ и муниципальных образований устанавливаются исключительно законами субъектов РФ. Так, согласно Закону Волгоградской области от 17 декабря 1999 г. N 344-ОД "О контрольно-счетной палате Волгоградской области" для органов государственной власти субъектов РФ,

государственных органов субъектов РФ, органов управления государственным внебюджетным фондом, органов местного самоуправления и муниципальных органов, организаций, в отношении которых контрольно-счетный орган в пределах его компетенции вправе осуществлять внешний государственный финансовый контроль, а также их должностных лиц, федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений устанавливается требование о предоставлении информации в срок, установленный в запросе, **но не более 14 дней**. Закон Красноярского края от 1 декабря 2011 г. N 13-6551 "Об отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Красноярского края" определяет, что органы местного самоуправления, муниципальные органы, в отношении которых осуществляется внешний муниципальный финансовый контроль, их должностные лица обязаны предоставлять необходимую для проведения контрольных мероприятий информацию в течение **десяти рабочих дней со дня получения запроса**.

При этом ряд нормативных правовых актов субъектов РФ устанавливает сроки исходя из конкретных видов информации, документов и материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами.

В частности, ст. 18 Закона Брянской области от 8 августа 2011 г. N 86-3 "О контрольно-счетной палате Брянской области" определяет, что согласно общему правилу органы, организации, в отношении которых Контрольно-счетная палата вправе осуществлять внешний государственный финансовый контроль, и их должностные лица обязаны представлять Контрольно-счетной палате информацию, документы и

материалы по ее запросам **в указанный в них срок**. При этом правовые акты Губернатора Брянской области, органов исполнительной власти Брянской области о создании, преобразовании или ликвидации государственных бюджетных учреждений и унитарных предприятий Брянской области, изменения количества акций и долей Брянской области в уставных капиталах хозяйственных сообществ, о заключении договоров об управлении бюджетными средствами и иными объектами собственности Брянской области направляются в Контрольно-счетную палату **в течение 10 рабочих дней** со дня принятия. Аналогичный срок установлен, в частности, в Законе Волгоградской области от 17 декабря 1999 г. N 344-ОД "О Контрольно-счетной палате Волгоградской области", [Законе](#) г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О Контрольно-счетной палате Москвы".

Согласно [ч. 4 ст. 24](#) указанного Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 срок ответов на запросы Контрольно-счетной палаты составляет **не более 30 календарных дней**, если иное не установлено федеральным законодательством и данным региональным [Законом](#). Срок ответов на запросы Контрольно-счетной палаты, направленные в рамках проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на основании поручений Московской городской Думы и Мэра Москвы, запросов комиссий и депутатов Московской городской Думы, обращений членов Правительства Москвы, органов прокуратуры и иных правоохранительных органов, может быть установлен **менее семи дней**.

При этом в соответствии с [ч. 6](#) данного Закона главные администраторы доходов бюджета города Москвы, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета города Москвы,

главные распорядители средств бюджета города Москвы ежеквартально, а также по итогам финансового года направляют в Контрольно-счетную палату в бумажном и электронном виде бюджетную отчетность **в течение семи дней** после ее принятия финансовым органом города Москвы. В **состав бюджетной отчетности** включаются: проект Федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год; баланс исполнения федерального бюджета; отчет о финансовых результатах деятельности; отчет о движении денежных средств; пояснительная записка (ст. 264.10 БК РФ).

Частью 7 ст. 24 данного Закона также устанавливается обязанность для органов исполнительной власти города Москвы ежегодно направлять в Контрольно-счетную палату **отчеты и заключения аудиторских организаций** по результатам аудиторских проверок деятельности государственных унитарных предприятий (казенных учреждений), а также акционерных обществ с долей субъекта РФ не менее 50% **в течение 30 дней со дня их подписания.**

Следует отметить, что регламенты контрольно-счетных органов субъектов РФ, муниципальных образований <43> не содержат перечень информации, документов и материалов, необходимых для предоставления в целях проведения внешнего финансового контроля, в связи с чем законы субъектов РФ и решения органов местного самоуправления устанавливают общий перечень информации, предоставляемой органами, организациями и их должностными лицами, с дальнейшей их конкретизацией в запросах контрольно-счетного органа.

<43> См., например: распоряжение Председателя контрольно-счетного органа муниципального образования "Городской округ Алушта" от 19 января 2015 г. N 1 "Об утверждении Регламента работы Контрольно-счетного органа муниципального образования округ Алушта"; распоряжение Контрольно-счетной палаты от 2 мая 2012 г. N 6-КСП "Об утверждении Регламента Контрольно-счетной палаты муниципального образования "Городской округ Дзержинский"; Приказ Председателя Контрольно-счетной палаты Забайкальского края от 31 марта 2016 г. N 28 ОД "Об утверждении регламента Контрольно-счетной палаты Забайкальского края"; распоряжение Председателя Контрольно-счетной палаты Челябинской области от 2 декабря 2009 г. N 2-р "Об утверждении административного Регламента Контрольно-счетной палаты Челябинской области".

2. Часть вторая комментируемой статьи закрепляет, что порядок направления контрольно-счетными органами запросов о предоставлении информации устанавливается законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и регламентами контрольно-счетных органов.

Запросы контрольно-счетного органа в проверяемые органы и организации направляются председателем контрольно-счетного органа либо его заместителем в соответствии с регламентом контрольно-счетного органа в сроки, позволяющие подготовить и представить контрольно-счетному органу необходимые информацию, документы и материалы (см., например, Закон Брянской области от 8 августа

2011 г. N 86-З "О Контрольно-счетной палате Брянской области"). При этом в запросе должны быть указаны срок его исполнения и основание направления.

Комментируемый [Закон](#) не закрепляет форму направления запроса, вследствие чего актами органов государственной власти и органов местного самоуправления может быть предусмотрено право должностного лица контрольно-счетного органа запрашивать предоставление информации у проверяемых органов и организаций в ходе проведения контрольных мероприятий без оформления письменного запроса (см., например, решение Саратовской городской Думы от 26 апреля 2012 г. N 13-154 "О Контрольно-счетной палате муниципального образования "город Саратов"). Подобное не соответствует требованиям комментируемой [статьи](#), так как может повлиять на полноту предоставления запрашиваемых документов и материалов, что, в свою очередь, может отразиться на качестве проводимых мероприятий; помимо того, истребование информации предполагает письменную форму исходя из его технико-правовой природы. Как следует из инструкций по делопроизводству контрольно-счетных органов, поступившая по запросам информация (документы, материалы) регистрируется инспектором, ответственным за делопроизводство, направляется должностному лицу, подготовившему запрос, который ведет контроль за своевременным предоставлением запрашиваемой информации.

Следовательно, запрос предполагает оформление его в письменном виде, на официальном бланке контрольно-счетного органа и подписание председателем или заместителем председателя контрольно-счетного органа.

Нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность, организацию контрольно-счетного органа, устанавливается порядок направления запроса контрольно-счетного органа, включающий направление по почте заказным письмом с уведомлением, с использованием курьерской связи, вручение должностным лицом контрольно-счетного органа уполномоченному должностному лицу адресата или направление иным образом, обеспечивающим предоставление подлинного экземпляра запроса, в порядке, определяемом регламентом контрольно-счетного органа (см., например, распоряжение Председателя Контрольно-счетной палаты Павлово-Посадского муниципального района от 23 апреля 2015 г. N 32 "Об утверждении Регламента Контрольно-счетной палаты Павлово-Посадского муниципального района Московской области").

В случаях, не терпящих отлагательств, запрос может быть направлен по факсимильной связи или электронной почте, путем направления телефонограммы, телеграммы либо с использованием иных средств связи и способов доставки корреспонденции. При этом на экземпляре переданного текста, остающегося в контрольно-счетном органе, должны указываться фамилия лица, передавшего этот текст, дата и время его передачи, а также должность и фамилия лица, его принявшего. Оригинал запроса направляется проверяемому органу или организации по почте с отметкой о передаче его другим средством связи.

При подготовке и оформлении запросов сотрудники контрольно-счетного органа должны руководствоваться регламентом и инструкциями по делопроизводству. Регламентами устанавливаются

требования к содержанию запроса, которое должно быть кратким, аргументированным, обеспечивающим точное и однозначное восприятие содержащейся в нем информации.

При наличии в запросе конфиденциальной информации такой запрос передается конкретному получателю лично с проставлением даты и подписи лица, принявшего запрос (см., например, распоряжение Председателя Контрольно-счетной палаты Павлово-Посадского муниципального района от 23 апреля 2015 г. N 32 "Об утверждении Регламента Контрольно-счетной палаты Павлово-Посадского муниципального района Московской области").

В содержание запроса необходимо включать следующие сведения:

- наименование органа или организации, в адрес которых направлен запрос;
- наименование мероприятия (контрольное или экспертно-аналитическое), для проведения которого необходимо представить запрашиваемую информацию;
- основание предоставления информации, документов и материалов, необходимых для проведения мероприятия;
- контактную информацию для направления ответа на запрос;
- реквизиты исполнителя, подготовившего и направившего запрос <44>.

<44> Приказ Контрольно-счетной палаты Хабаровского края от 24 февраля 2012 г. N 13-п "Об утверждении Регламента Контрольно-счетной палаты Хабаровского края".

3. Часть 3 комментируемой статьи содержит **прямой запрет для контрольно-счетных органов запрашивать** для целей проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий **ранее запрашиваемую информацию**. Следовательно, в проверяемые органы и организации может направляться неопределенное количество запросов без установления временного промежутка между их направлением, при этом в запрос не должны включаться уже предоставленные информация, документы и материалы.

Законы субъектов РФ, решения органов местного самоуправления, регламенты контрольно-счетных органов неоднозначно подходят к регулированию данного положения. Одни закрепляют право контрольно-счетных органов указывать в запросе, что помимо необходимой информации проверяемые органы и организации не должны повторно направлять ранее предоставленные документы и материалы. Другие предусматривают возможность включения в запрос перечня ранее предоставленной информации (см. Приказ Контрольно-счетной палаты муниципального района "Заполярный район" от 20 ноября 2013 г. N 56-п "Об утверждении Регламента Контрольно-счетной палаты муниципального района "Заполярный район").

Однако в практике регионального законотворчества имелись случаи, когда в законе субъекта РФ не устанавливался прямой запрет для контрольно-счетного органа запрашивать информацию,

документы и материалы, - такие нормы были признаны противоречащими федеральному законодательству.

Пример: решением Верховного суда Республики Саха (Якутия) ст. 16 Закона Республики Саха (Якутия) от 10 ноября 2011 г. 976-З N 837-IV "О Счетной палате Республики Саха (Якутия)", закрепляющая порядок предоставления информации по запросам контрольно-счетного органа, была признана не соответствующей федеральному законодательству. Обоснование позиции представителя заинтересованной стороны об отсутствии необходимости приводить норму федерального законодательства в законе субъекта РФ в полном объеме признана несостоятельной в связи с тем, что положения (запрет на повторное представление документов, материалов), установленные комментируемым **Законом**, приведены в акте субъекта РФ без отсылки к федеральному законодательству, что порождает неопределенность оспариваемой нормы, тем самым вызывает ее неоднозначное толкование.

Неопределенность правовой нормы является самостоятельным основанием для признания ее недействующей. Пленум Верховного Суда РФ в **п. 25** Постановления от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" разъяснил, что, проверяя содержание оспариваемого акта, необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем принуждения органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут

являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения (см. [решение Верховного суда Республики Саха \(Якутия\) от 16 мая 2012 г. по делу N 3-25/12](#)).

4. [Часть 4 комментируемой статьи](#) устанавливает применение **ответственности**, установленной законодательством Российской Федерации и (или) законами субъектов РФ за непредоставление в контрольно-счетные органы по их запросам информации, документов и материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а равно ее предоставление с нарушением сроков, указанных в запросе, либо предоставление недостоверной информации, документов и материалов. Субъектами такой ответственности являются органы и организации, указанные в [ч. 1 комментируемой статьи](#) (см. [п. 1 комментария к настоящей статье](#)).

Согласно [п. 3 ст. 266.1 БК РФ](#) непредставление или несвоевременное представление объектами контроля в органы государственного финансового контроля по их запросам информации, документов и материалов, необходимых для осуществления их полномочий по государственному финансовому контролю, а равно их представление не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов влечет привлечение к ответственности, установленной [ст. 19.7 КоАП РФ](#). За совершение данного правонарушения предусмотрено вынесение предупреждения или наложение административного штрафа: на граждан в

размере от ста до трехсот рублей; на должностных лиц - от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей. Срок давности за данное правонарушение согласно [ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ](#) составляет три месяца со дня его совершения.

Административные дела по данным правонарушениям рассматриваются мировыми судьями в пределах установленных полномочий ([п. 1 ч. 1 ст. 22.1](#), [ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ](#)).

[Письмо](#) Минфина РФ от 10 апреля 2014 г. N 02-08-10/16472 с учетом требований [ч. 2 раздела II](#) Приказа Минфина РФ от 1 июля 2013 г. N 65н "Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ" предусматривает, что в исполнительных документах о взыскании штрафов с виновных лиц должны указываться органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления, находящиеся в их ведении казенные учреждения, должностные лица, в отношении которых принимается решение о наложении штрафов. Указанные органы (организации) являются администраторами доходов соответствующего бюджета.

Статья 16. Представления и предписания контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 16](#)

1. В комментируемой [статье](#) регламентированы правила вынесения контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований представлений и направления предписаний по результатам проведения контрольных мероприятий.

Контрольно-счетные органы согласно [ст. 10](#) комментируемого Закона могут осуществлять контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. **Контрольные мероприятия** являются формой внешнего государственного финансового контроля, проводятся в соответствии с комментируемым [Законом](#), законами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления, а также принятыми контрольно-счетными органами стандартами. Они проводятся в соответствии с программой контрольного мероприятия, и по результатам их проведения составляется акт.

Предметом контрольного мероприятия являются:

- формирование и использование средств соответствующего бюджета;
- управление и распоряжение имуществом, находящимся в собственности субъектов РФ, муниципальных образований;
- предоставление и использование межбюджетных трансфертов, выделяемых из соответствующего бюджета;
- предоставление налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств соответствующего бюджета;
- предоставление государственных гарантий субъектами РФ либо иные способы обеспечения обязательств субъектами РФ по сделкам, которые совершаются за счет средств соответствующего бюджета хозяйствующими субъектами (юридическими

лицами и индивидуальными предпринимателями);

- осуществление внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита главными администраторами.

По результатам выявленных нарушений в рамках контрольных мероприятий контрольно-счетными органами составляется **предписание** (ч. ч. 5 - 7 [комментируемой статьи](#)) либо **представление** (ч. ч. 1 - 4 [комментируемой статьи](#)).

Представление, как и предписание, может быть внесено контрольно-счетным органом:

- в **органы государственной власти субъекта** - законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, высшие должностные лица субъектов (мэр, губернатор), исполнительные органы власти субъектов РФ;

- в **государственные органы субъекта РФ** - органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также государственные органы субъектов РФ, создание которых предусмотрено уставами субъектов РФ;

- в **органы местного самоуправления** - представительные (законодательные) органы власти, глава муниципального образования и иные исполнительные органы местного самоуправления, которые формируются в соответствии с [Конституцией](#) РФ, федеральными законами, уставами муниципальных образований;

- в **муниципальные органы** - органы местного самоуправления, а также любые иные органы, которые

могут быть образованы в соответствии с уставами муниципальных образований;

- в **проверяемые органы** - любой орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, в отношении которого контрольно-счетные органы проводили контрольные мероприятия;

- в **проверяемые организации** - термин "организация" используется в [ст. 50](#) ГК РФ при определении понятия "юридическое лицо" и разделении на коммерческие и некоммерческие организации. [Статья 11](#) НК РФ предусматривает деление организаций на иностранные и российские (юридические лица, которые образованы в соответствии с законодательством РФ, а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданных на территории РФ). Общепринятым на практике является термин "**юридическое лицо**", подчеркивающий отграничение от физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в качестве индивидуальных предпринимателей. Юридические лица могут быть созданы на основе различных форм собственности, являться как коммерческими, т.е. имеющими в качестве основной цели извлечение прибыли, так и некоммерческими, созданными для любых иных целей, но не для извлечения прибыли. В разрезе комментируемого [Закона](#) нас интересует исключительно ограниченный круг организаций, т.е. юридических лиц, которые в той или иной степени

осуществляют сделки за счет средств бюджета и имущества субъектов РФ и муниципальных образований;

- **должностным лицам** указанных выше субъектов - ими являются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. **Перечень** типовых государственных должностей субъектов РФ утвержден Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 г. N 1381 "О типовых государственных должностях субъектов РФ". Согласно **ст. 2** ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" должностным лицом местного самоуправления является выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Пример: при рассмотрении дела о признании частично недействительным представления Контрольно-счетной палаты Тайшетского района арбитражный суд указал на то, что Департамент по управлению муниципальным имуществом администрации Тайшетского района, являясь муниципальным учреждением, наделенным полномочиями по управлению муниципальным имуществом, администратором дохода бюджета муниципального образования от использования данного имущества, а также распорядителем средств бюджета муниципального образования, направленных на содержание данного имущества,

является объектом муниципального контроля. В связи с этим в отношении Департамента контрольно-счетные органы по результатам проведения контрольных мероприятий вправе вносить в проверяемые организации представления для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений (см. [Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 31 марта 2016 г. N Ф02-386/2015 по делу N А19-19608/2014](#)).

В [БК](#) РФ термины "представление" и "предписание" не определены применительно к внешнему финансовому контролю. [БК](#) РФ содержит только определение соответствующих понятий для внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, - данную аналогию можно использовать для определения этих понятий.

Представление - это документ, который содержит информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, нарушениях условий предоставления и использования средств, полученных из соответствующего бюджета, а также требования о принятии мер по устранению причин и условий таких нарушений, обязательные для рассмотрения в установленные в указанном документе сроки.

Представление оформляется руководителем контрольного мероприятия по форме, утвержденной стандартами контрольно-счетных органов, подписывается руководителем контрольно-счетного органа либо его заместителем. Возможны два способа

направления представления лицам, в отношении которых проводились контрольные мероприятия (объект контрольных мероприятий): нарочным с распиской либо почтовым отправлением.

В представлении обязательно указывается срок на исполнение, как правило, он устанавливается равным одному месяцу. По истечении указанного срока объект проверки (проверяемые органы и организации) обязан уведомить контрольно-счетный орган о принятых решениях и мерах по результатам рассмотрения представления. Нарушение требований оформления представления влечет за собой оспаривание представления объектами контроля.

Пример: Администрация Волгограда обратилась в Арбитражный суд Волгоградской области с заявлением о признании недействительным представления Контрольно-счетной палаты Волгоградской области от 17 января 2012 г. N 01 КСП-01-09/8 в части обеспечения администрацией возврата средств областного бюджета, направленных в нарушение условий областной адресной программы "Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Волгоградской области с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья в 2009 - 2010 годах" (далее - Программа), утвержденной Постановлением Администрации Волгоградской области от 26 января 2009 г. N 12-п, на приобретение жилья гражданам, проживающим в ветхом и аварийном жилье, в размере 46 971,01 рублей.

Судами было верно установлено, что оспариваемое представление не соответствует **ч. 1 ст. 16** комментируемого Закона, поскольку из его

содержания не ясно, из какого расчета контрольно-счетная палата пришла к выводу о необходимости возврата 46 971,01 рублей, в чем это выражено и чем доказано. Оспариваемое в части представление не содержит конкретного расчета и исходных данных суммы, подлежащей возврату в областной бюджет, - 46 971,01 рублей, а также суммы расчетно-платежных операций, совершенных с нарушением (по нарушениям, связанным с использованием денежных средств), ссылок на документы, подтверждающие нарушение. Отсутствует в данном представлении и ссылка на акт проверки и отчет, в котором отражены выявленные нарушения (см. [Постановление](#) ФАС Поволжского округа от 27 ноября 2012 г. по делу N А12-3703/2012).

Целью вынесения представления является:

1) **устранение выявленных нарушений и выявленных недостатков.**

Под **нарушением** следует понимать действие (бездействие), совершенное в нарушение требований законодательства Российской Федерации. Для целей комментируемой [статьи](#) представляют интерес выявленные бюджетные нарушения. В соответствии со [ст. 306.1 БК РФ](#) **бюджетное нарушение** - это совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров, на основании которых предоставляются средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, действие финансового органа, главного распорядителя бюджетных средств, распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного

администратора доходов бюджета, главного администратора источника финансирования дефицита бюджета, за совершение которого действующим законодательством предусмотрено применение мер принуждения. В БК РФ содержатся следующие бюджетные нарушения: нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4), невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита (ст. 306.5), неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом (ст. 306.6), нарушение условий предоставления бюджетного кредита (ст. 306.7), нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов (ст. 306.8).

Недостаток - это несоответствие деятельности, оформляемых документов требованиям действующего бюджетного законодательства либо выполнение их в неполном объеме. Как правило, недостаток не влечет причинение значительного материального ущерба, но в любом случае требует устранения, т.е. не имеет последствий, соизмеримых с применением неблагоприятных последствий в форме штрафа либо иных мер ответственности;

2) предотвращение нанесения материального ущерба субъекту РФ, муниципальному образованию или возмещение причиненного вреда - выражается в своевременном выявлении нарушений, проведении эффективной предварительной работы либо предполагает получение назад всего утраченного по причине нарушения.

Материальный ущерб представляет собой расходы, которые публично-правовое образование (государство, субъект РФ, муниципальное образование - в зависимости от того, чьи права были нарушены)

произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрату либо повреждение имущества, находящегося соответственно в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципального образования.

Термин "**вред**" законодательно не определен, как правило, используется применительно к причинению морального вреда физическому лицу. В рамках комментируемого **Закона** вред используется для применения денежной компенсации последствий действий либо бездействия, осуществленных в нарушение действующего законодательства РФ, регулирующего бюджетные правоотношения;

3) привлечение к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, - осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о различных видах юридической ответственности.

Юридическая ответственность - это предусмотренная правовыми нормами обязанность субъекта права претерпевать неблагоприятные для него последствия правонарушений <45>. Ответственность представляет собой меру государственного принуждения за совершенное правонарушение. Указанные меры в зависимости от вида ответственности могут быть имущественными либо личными. Выделяют различные виды ответственности, в частности гражданско-правовую, административную, уголовную, дисциплинарную, финансовую.

<45> Основы права: Учебное пособие / Под ред.

Ответственность за совершение бюджетных правонарушений представляет собой использование государством бюджетных мер принуждения, предусмотренных [главой 30](#) БК РФ. В науке встречается точка зрения, согласно которой применяемые в соответствии с [БК](#) РФ меры рассматриваются как **финансовая ответственность**.

В соответствии с [КоАП](#) РФ применяется административная ответственность за следующие нарушения в сфере бюджетных правоотношений:

- нецелевое использование бюджетных средств ([ст. 15.14](#) КоАП РФ);

- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита ([ст. 15.15](#) КоАП РФ);

- перечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом ([ст. 15.15.1](#) КоАП РФ);

- нарушение условий предоставления бюджетного кредита ([ст. 15.15.2](#) КоАП РФ);

- нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов ([ст. 15.15.3](#) КоАП РФ);

- нарушение условий предоставления субсидий ([ст. 15.15.5](#) КоАП РФ);

- нарушение порядка представления бюджетной отчетности ([ст. 15.15.6](#) КоАП РФ);

- нарушение порядка составления, утверждения и

ведения бюджетных смет (ст. 15.15.7 КоАП РФ);

- нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий (ст. 15.15.8 КоАП РФ);

- несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи (ст. 15.15.9 КоАП РФ);

- нарушение порядка принятия бюджетных обязательств (ст. 15.15.10 КоАП РФ);

- нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств (ст. 15.15.11 КоАП РФ);

- нарушение запрета размещения бюджетных средств (ст. 15.15.12 КоАП РФ);

- нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга (ст. 15.15.13 КоАП РФ);

- нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде (ст. 15.15.14 КоАП РФ);

- нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания (ст. 15.15.15 КоАП РФ).

Административная ответственность за указанные нарушения устанавливается в форме штрафа либо дисквалификации.

Законодатель также установил уголовную ответственность за нецелевое расходование

бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ) и нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ), которые влекут наказание в форме штрафа, принудительных работ, лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью либо лишения свободы;

4) применение мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

Пресечение нарушения - это недопущение совершения нарушения. **Устранение нарушения** - это выполнение соответствующих действий, направленных на приведение в состояние, существовавшее до совершения нарушения. **Предупреждение нарушения** - это превентивные меры, направленные на исключение возможности совершения правонарушения.

Интересен вопрос о том, является ли представление контрольно-счетного органа ненормативным правовым актом и может ли оно, соответственно, быть обжаловано в суде.

Пример: Администрация городского поселения "Могочинское" обратилась в Арбитражный суд Забайкальского края с заявлением к Контрольно-счетной комиссии муниципального района "Могочинский район" о признании незаконными действий по проведению контрольного мероприятия, а также признании недействительным в части представления контрольно-счетной комиссии. Решением Арбитражного суда Забайкальского края от 3 марта 2016 г., оставленным без изменения **Постановлением** Четвертого арбитражного апелляционного суда от 12 мая 2016 г., требования Администрации были удовлетворены частично.

Контрольно-счетная комиссия, не согласившись с решением суда первой инстанции и **Постановлением** апелляционного суда в части признания недействительным в части вынесенного ею представления, обратилась в Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа с кассационной жалобой, указывая, в частности, что представление не является ненормативным правовым актом, который может быть обжалован в суде.

Суд кассационной инстанции пришел к выводу, что арбитражные суды верно указали на то, что выносимые органами государственного (муниципального) финансового контроля представления содержат властные предписания, то есть создают, порождают и изменяют правоотношения, характеризуются принудительным воздействием на действие проверяемого лица, а значит, содержат меры государственного принуждения. Отсюда следует, что представление является властным предписанием, затрагивающим права и законные интересы проверяемого лица. При таких обстоятельствах являются обоснованными выводы судов о том, что оспариваемое представление является ненормативным правовым актом и может быть обжаловано в арбитражном суде. Доводы заявителя кассационной жалобы по данному вопросу основаны на неправильном применении норм права и судом кассационной инстанции отклоняются (см. **Постановление** Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 августа 2016 г. по делу N А78-10871/2015).

В то же время в судебной практике встречается и иной подход.

Пример: рассматривая вопрос о признании

недействительным в части представления Контрольно-счетной палаты г. Орла от 28 июня 2013 г. N 31 (предложение устранить нарушения, выявленные контрольным мероприятием), Арбитражный суд Центрального округа указал на то, что законодательством не предусмотрено определения ненормативного правового акта. Судом было разъяснено, что в правоприменительной практике под ненормативным правовым актом понимается индивидуальный акт государственного или муниципального органа, адресованный конкретному лицу и содержащий обязательные для этого лица правила поведения, при этом он не содержит норм права, рассчитанных на неоднократное применение в отношении неопределенного круга лиц. Таким образом, необходимыми признаками ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия), которые могут быть оспорены в арбитражном суде, являются нарушение прав и законных интересов определенных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконное возложение на таких лиц каких-либо обязанностей, создание иных препятствий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. Как установлено судом апелляционной инстанции, оспариваемое по данному делу представление в оспоренной части не обладает указанными признаками ненормативного правового акта, поскольку не содержит властно-распорядительных предписаний, влекущих для заявителя юридические последствия.

Согласно **ч. 7 ст. 16** комментируемого Закона, ч. 8 ст. 16 Положения о Контрольно-счетной палате города Орла неисполнение или ненадлежащее

исполнение предписания контрольно-счетного органа влечет за собой ответственность, установленную законодательством РФ и (или) законодательством субъекта РФ. Возможность наступления ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение представления контрольно-счетного органа законодательством не предусмотрена. Таким образом, оспариваемое представление не является ненормативным правовым актом, который может быть обжалован в порядке АПК РФ, соответственно, дело не подлежало рассмотрению в арбитражном суде (см. **Постановление** Арбитражного суда Центрального округа от 7 октября 2014 г. по делу N А48-2868/2013).

Таким образом, при решении вопроса о возможности обжалования представления контрольно-счетного органа в суде необходимо решать вопрос о наличии у него признаков ненормативного правового акта, в зависимости от того, содержатся ли в нем властные указания, устанавливаются ли обязанности для лица совершить к установленному сроку конкретные действия по устранению допущенных нарушений.

2. Часть вторая комментируемой статьи определяет **должностных лиц, полномочных подписывать представление**. Такими лицами являются **председатель контрольно-счетного органа либо его заместитель**. Председатель контрольно-счетного органа назначается на должность представительным органом субъекта РФ либо муниципального образования.

Часть вторая комментируемой статьи предоставляет субъектам РФ и муниципальным образованиям право самим определять в законе

субъекта РФ либо в муниципальном нормативном правовом акте уполномоченных на подписание представления лиц. В то же время круг таких лиц ограничен: помимо руководителя контрольно-счетного органа, его заместителя, в него также могут входить **аудиторы** контрольно-счетных органов. **Аудиторами** являются физические лица, назначенные на указанную должность в контрольно-счетном органе субъекта РФ или муниципального образования, соответствующие требованиям, предусмотренным [ст. 7](#) комментируемого Закона (**подробнее смотри комментарий к ст. 7**).

Кроме законов субъектов РФ и нормативных правовых актов муниципальных образований, полномочные на подписание представлений лица могут быть закреплены в стандартах контрольно-счетных органов.

3. Часть 3 комментируемой статьи закрепляет **обязанность объектов контроля** (органов государственной власти субъектов РФ, государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, муниципальных органов, организаций) **по реагированию на полученное представление**. По итогам рассмотрения представления они обязаны не только принять решение и меры, которые будут направлены на устранение выявленных нарушений, но и **отчитаться о результатах**. При этом ответ носит уведомительный характер. Форма уведомления - письменная. Срок для направления уведомления установлен равным **одному месяцу**.

Срок в один месяц начинает течь **со дня получения представления объектом контроля**. Обратим внимание, что дата подписания представления, дата направления и дата получения его объектом контроля будут различаться. Дата получения

представления определяется в зависимости от способа его направления. Если представление направлено **нарочным**, то подтверждением его получения будет являться отметка в форме подписи, фамилии, имени, отчества и должности лица, получившего представление, а датой получения - дата на акте приема-передачи. Если представление отправлено **почтовым отправлением**, то подтверждением будет являться уведомление о получении, на котором содержится дата, поставленная почтовым органом. Предоставление услуги почтовой связи регулируется Федеральным **законом** от 17 июля 1999 г. N 176-ФЗ "О почтовой связи". Оформление заказного письма с уведомлением о вручении и процедура его вручения регулируются Почтовыми **правилами**, принятыми Советом глав администраций связи регионального содружества в области связи от 22 апреля 1992 г.

Исчисление сроков определяется нормами **ГК РФ**. Согласно **ст. 191** ГК РФ, если исчисление срока определено периодом времени, - в нашем случае месяцем, - срок исчисляется со дня, следующего за днем наступления события, которым начало его течения определено, т.е. **со дня, следующего за днем получения представления**. Согласно **ст. 192** ГК РФ срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца срока. Таким образом, если представление было получено 14 числа месяца, то срок для направления уведомления о принятых по результатам рассмотрения представления решениях и мерах начнет течь 15 числа этого месяца, а его последним днем будет 14 число следующего месяца.

В законах субъектов РФ, нормативных правовых актах муниципальных образований, стандартах контрольно-счетных органов положения **ч. 3**

комментируемой статьи также могут найти свое продолжение.

4. Термин "предписание" для целей внешнего государственного (муниципального) финансового контроля не определен ни в комментируемом [Законе](#), ни в БК РФ. На основе действующего законодательства, по аналогии с дефиницией внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, содержащейся в [ст. 270.2 БК РФ](#), можно определить **предписание** как документ органа внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, содержащий обязательное для исполнения в указанный в нем срок требование об устранении нарушений бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, требование о возмещении причиненного ущерба субъекту РФ либо муниципальному образованию.

Форма предписания определяется стандартами контрольно-счетных органов.

[Часть 4 комментируемой статьи](#) содержит случаи, в которых направляется предписание:

- **выявление нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению**, - это выявление таких нарушений, неустранение которых в кратчайшие сроки может повлечь причинение значительного ущерба и (или) вреда субъекту РФ, муниципальному образованию либо которые могут повлечь такой ущерб и (или) вред, которого можно избежать принятием незамедлительных мер;

- **воспрепятствование проведению**

контрольных мероприятий - представляет собой нарушение обязанности объекта контроля, установленной действующим законодательством, и, по сути, приравнивается законодателем к выявлению нарушений, требующих безотлагательных мер.

Примеры: в одном из дел при рассмотрении иска Контрольно-счетной палаты к ОАО "Молокозавод Петропавловский" о признании незаконным отказа генерального директора М. в допуске на проверяемый объект, обязанности допустить к осуществлению контрольного мероприятия "Проверка эффективности финансово-хозяйственной деятельности" суды пришли к выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения заявленных требований.

При этом суды исходили из того, что контрольно-счетной палатой выбран ненадлежащий способ защиты нарушенного права. Выбор способа защиты права должен осуществляться с учетом характера спорного правоотношения и регулирующих его норм материального права и не может осуществляться заявителем произвольно. Контрольно-счетной палатой избран способ защиты права в виде предъявления иска, однако в данном деле возник публичный спор о правах и обязанностях сторон, одна из которых находится в административном или ином властном подчинении у другой стороны.

Суды указали, что ни в комментируемом **Законе**, ни в **ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"**, ни в Положении о Контрольно-счетной палате Петропавловск-Камчатского городского округа не

содержится положений о праве органа муниципального финансового контроля на обращение в арбитражный суд с требованием о признании незаконным отказа в допуске на проверяемый объект и об обязанности допустить к осуществлению контрольного мероприятия. Принимая во внимание изложенное, суды пришли к выводу о том, что создание препятствий в проведении проверки, в данном случае в виде отказа в допуске на проверяемый объект, является основанием для направления контрольно-счетным органом в проверяемую организацию и ее должностным лицам предписания в соответствии с [ч. 4 ст. 16](#) комментируемого Закона (см. [Определение Верховного Суда РФ от 10 декабря 2015 г. N 303-КГ15-16283 по делу N A24-4652/2014](#)).

В другом деле суды пришли к аналогичному выводу. Контрольно-счетная палата в рамках возложенных на нее полномочий направила в адрес общества запрос о представлении в срок до 19 июня 2014 г. документов, относящихся к финансово-хозяйственной деятельности, общество в ответ на данный запрос направило письмо, которым отказало в представлении испрашиваемых документов и информации. Контрольно-счетная палата, считая отказ незаконным, обратилась в арбитражный суд. Верховный Суд РФ указал, что, отказывая в удовлетворении требований контрольно-счетной палаты, суды верно исходили из того, что правоотношения между сторонами основаны на положениях комментируемого [Закона](#), связаны с проведением уполномоченным органом контрольных мероприятий в отношении общества, являющегося хозяйствующим субъектом, поэтому создание препятствий в проведении проверки, в данном случае в виде отказа в представлении

документов и информации, является основанием для направления контрольно-счетным органом в проверяемую организацию и ее должностным лицам предписания в соответствии [ч. 4 ст. 16](#) комментируемого Закона.

Основания для направления предписаний контрольно-счетными органами содержатся и в региональном законодательстве. Так, Положением о Контрольно-счетной палате муниципального образования "Тайшетский район", утвержденным решением Думы Тайшетского района 27 декабря 2011 г. N 88, предусмотрено, что в случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, воспрепятствования проведению должностными лицами контрольно-счетной палаты района контрольных мероприятий, а также в случаях несоблюдения сроков рассмотрения представлений контрольно-счетная палата района направляет в органы местного самоуправления, проверяемые организации и их должностным лицам предписания.

Интересен вопрос о возможности внесения изменений в уже направленное контрольно-счетным органом предписание. Согласно судебной практике порядок внесения таких изменений может быть урегулирован в регламенте контрольно-счетного органа.

Пример: удовлетворяя требования заявителя о признании незаконным предписания Контрольно-счетной палаты Камчатского края от 30 июня 2014 г. N 03 (с изменениями, утвержденными решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Камчатского края от 27 мая 2015 г.), исходя из того, что правовыми нормами комментируемого [Закона](#) и Закона Камчатского края от 16 сентября 2011 г. N 658

"О Контрольно-счетной палате Камчатского края" не предусмотрено право вносить изменения в вынесенное ранее предписание, суд первой инстанции пришел к выводу, что в рассматриваемом случае Контрольно-счетная палата Камчатского края, внося изменения в ранее выданное предписание, фактически выдала Министерству имущественных и земельных отношений Камчатского края новое предписание, которое возлагает на последнего обязанность совершить определенные действия под угрозой несения административной ответственности, что нарушает права и интересы как Министерства, так и его должностных лиц.

Однако Пятый арбитражный апелляционный суд посчитал вышеуказанные выводы суда первой инстанции ошибочными, указав, что из анализа законодательства следует, что вопросы, прямо не урегулированные комментируемым **Законом** и законом субъекта РФ в части организации деятельности контрольно-счетной палаты субъекта РФ, могут быть закреплены в регламенте контрольно-счетной палаты. Таким образом, регламент Контрольно-счетной палаты как локальный нормативный акт органа внешнего государственного финансового контроля Камчатского края устанавливает основные правила деятельности данного контрольного органа.

Частью 10 ст. 5 комментируемого Закона предусмотрено, что в контрольно-счетном органе может быть образован коллегиальный орган (коллегия). Компетенция и порядок работы коллегиального органа (коллегии) определяются соответственно законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом

представительного органа муниципального образования и (или) регламентом контрольно-счетного органа. Коллегия принимает решения, перечисленные в законе субъекта РФ, в том числе иные решения в соответствии с регламентом Контрольно-счетной палаты. Полномочия Коллегии по внесению в предписание изменений предусмотрены Регламентом Контрольно-счетной палаты Камчатского края, что не противоречит федеральному и региональному законодательству.

При этом суд апелляционной инстанции принял во внимание, что возможность внесения изменений в ранее выданное предписание также предусмотрена [ФЗ "О Счетной палате РФ"](#), [Регламентом](#) Счетной палаты РФ, которыми руководствуются контрольно-счетные органы субъектов РФ, муниципальных образований, принимая регламенты (см. [Постановление](#) Пятого арбитражного апелляционного суда от 18 января 2016 г. по делу N A24-2591/2015).

[5. Часть 5 комментируемой статьи](#) устанавливает требования к содержанию предписания контрольно-счетного органа, а также его оформлению.

Предписание должно содержать перечень допущенных нарушений, а также основания вынесения предписания. Предписание может содержать также требование по устранению препятствий в проведении контрольного мероприятия, устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного такими нарушениями ущерба.

Пример: как разъяснено в определении

Свердловского областного суда, действующее законодательство предусматривает два основания для вынесения предписания контрольным органом: первое - выявление нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, второе - воспрепятствование проведению контрольных мероприятий. Именно с учетом этих различных оснований для вынесения предписания следует применять и требования **ч. 5 ст. 16** комментируемого Закона, предусматривающие содержание выдаваемого предписания. В предписании, основанном на выявленных нарушениях, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, обязательно следует указывать конкретное допущенное нарушение, а в предписании, основанном на случае воспрепятствования проведению проверки, должны быть только указаны конкретные основания его вынесения, то есть обстоятельства, свидетельствующие о воспрепятствовании проверки.

Оспариваемое предписание Контрольного органа городского округа содержит указание на конкретные основания его вынесения - создание препятствий в проведении проверки в виде непредставления документов, и такое основание его вынесения, как указано выше, не предполагает указания в нем конкретных норм, нарушенных должностными лицами, создавшими препятствия. Поэтому, вопреки выводам суда первой инстанции, отсутствие в предписании ссылок на закон или иной нормативный правовой акт, который нарушен, не является основанием для признания его незаконным (см. Апелляционное **определение** Свердловского областного суда от 2 июля 2014 г. по

делу N 33-8600/2014).

Предписание контрольно-счетного органа подписывается председателем контрольно-счетного органа либо его заместителем.

Положения **ч. 5 комментируемой статьи** могут получить дальнейшую реализацию в нормах законодательства субъектов РФ и муниципальных образований, т.е. в законах субъектов РФ и стандартах контрольно-счетных органов, а также в нормативных актах органов местного самоуправления.

6. Часть 6 комментируемой статьи закрепляет **обязанность объекта контроля исполнить предписание** контрольно-счетного органа. Для этого в предписании обязательно должен содержаться срок, в который оно подлежит исполнению.

При несогласии с предписанием субъекты контроля могут оспорить его в судебном порядке.

Последствия **неисполнения или ненадлежащего исполнения предписания** устанавливает **ч. 7 комментируемой статьи** в виде наступления ответственности в соответствии с законодательством РФ. Неисполнение предписания предполагает полное бездействие со стороны объекта контроля после получения предписания контрольно-счетного органа. Ненадлежащее исполнение предписания - это нарушение срока исполнения предписания, выполнение предписания не в полном объеме.

Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания может быть предусмотрена как законодательством РФ, так и

законодательством субъектов РФ.

В соответствии с [ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ](#) невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушения законодательства влечет административную ответственность. При этом [ч. 20 ст. 19.5 КоАП РФ](#) предусматривает отдельную ответственность в рамках финансового контроля за невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного (муниципального) финансового контроля. Ответственность может наступить в форме **штрафа**, который может быть наложен на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, или **дисквалификации** на срок от одного года до двух лет. Дисквалификация представляет собой лишение права занимать определенные должности, перечень которых установлен в [ст. 3.11 КоАП РФ](#), к которым в том числе относятся должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы. Необходимо обратить внимание, что [ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ](#) подлежит применению в случае неисполнения и предписания органа контроля. В случае если происходит повторное невыполнение законного предписания органа государственного (муниципального) финансового контроля, то наказание в отношении должностных лиц ужесточается ([ч. 20.1 ст. 19.5 КоАП РФ](#)). Субъектами правонарушений согласно указанным составам являются должностные лица.

В законодательстве субъектов РФ также предусматривается возможность привлечения к ответственности за неисполнение предписания в соответствии с федеральным законодательством и

законодательством субъектов РФ. Ранее в административных кодексах субъектов РФ содержался отдельный состав, устанавливающий ответственность за неисполнение предписания органов финансового контроля, но в настоящее время действуют только положения федерального [КоАП](#) РФ, что подтверждает судебная практика.

Примеры: суд указал, что [ч. 7 ст. 16](#) комментируемого Закона предусмотрено, что неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания контрольно-счетного органа влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъекта РФ. Данная норма является отсылочной и не содержит указания как на конкретную санкцию, так и на наступление ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) представления контрольно-счетного органа, в связи с чем подлежат применению нормы [ст. 19.5 КоАП РФ](#) (см. [Постановление](#) Арбитражного суда Поволжского округа от 17 июня 2016 г. по делу А55-11638/2015).

По другому делу суд аналогично указал, что представление контрольно-счетной палаты является основанием для возникновения прав и обязанностей у учреждения и содержит властные распоряжения, обязательные к исполнению последним, оно принято по результатам проведенной проверки в качестве меры принуждения и его неисполнение влечет за собой наступление ответственности, предусмотренной [ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ](#) (см. [Постановление](#) Арбитражного суда Центрального округа от 10 февраля 2016 г. N Ф10-5099/2015 по делу N А23-2564/2015).

В составах, предусмотренных **КоАП** РФ, содержится указание, что ответственность наступает за неисполнением именно **законного предписания**, что, в свою очередь, дает право подконтрольным объектам оспаривать предписания в случае нарушения порядка их вынесения.

Кроме привлечения к административной ответственности лиц, не исполнивших предписание, законодатель дает право уполномоченному органу власти **обратиться в суд с исковым заявлением о возмещении ущерба, причиненного нарушением бюджетного законодательства РФ**, но исключительно в рамках осуществления внутреннего финансового контроля. Например, в соответствии со ст. 45 Закона Тамбовской области от 28 октября 2005 г. N 369-З "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тамбовской области" администрация определяет орган, который уполномочен обратиться в суд о возмещении ущерба, причиненного Тамбовской области нарушением законодательства РФ, в случае неисполнения предписания органа внутреннего государственного финансового контроля.

7. Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, т.е. исполнение и реализация представлений и предписаний, **подлежат дополнительному контролю со стороны контрольно-счетных органов.** Проведение такого контроля необходимо для: обеспечения наличия у контрольно-счетных органов своевременной и полной информации о рассмотрении объектами контроля, а также иными органами документов, полученных от контрольно-счетных органов; определения результативности мероприятий; оперативного принятия дополнительных мер, если они

необходимы; устранения выявленных нарушений и недостатков, причин, послуживших основанием для их возникновения; направления предложений по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении; соблюдения сроков рассмотрения представлений и неисполнения предписаний.

Контрольно-счетные органы преследуют цель обеспечения качественного выполнения своих полномочий.

В законодательстве содержатся следующие **способы осуществления контроля реализации результатов** проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий:

- анализ полученной информации и подтверждающих документов о принятых решениях и мерах:

- мониторинг учета предложений и рекомендаций контрольно-счетного органа;

- проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по проверке реализации представлений.

Контроль реализации представлений и предписаний включает в себя постановку представлений и предписаний на контроль, анализ хода и результатов реализации представлений и предписаний, в случае их неисполнения - принятие мер к объектам контроля, продление сроков исполнения предписаний и представлений, снятие представлений и предписаний с контроля. Вся указанная деятельности осуществляется аудитором, который является

ответственным за проведение мероприятия, результатом которого стали выдача представления или предписания.

Контрольно-счетные органы осуществляют текущий и последующий контроль реализации представлений и предписаний. В ходе **текущего контроля** анализируется своевременность информирования контрольно-счетных органов о принятых решениях и мерах путем сопоставления сроков рассмотрения представлений и предписаний и информирования контрольно-счетных органов со сроками, указанными в них. Все принятые решения и меры должны соответствовать содержанию требований и предложений, содержащихся в представлениях и предписаниях. В случае несоответствия устанавливаются причины такого невыполнения. **Последующий контроль** представляет собой проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на предмет реализации представлений и предписаний. Причиной их проведения являются: необходимость уточнения полученной информации о реализации представлений и предписаний, получение неполной информации о принятых мерах, а также получение в рамках текущего контроля информации о неэффективности или низкой результативности принятых мер.

Сроки реализации представления или предписания могут быть продлены в связи с изменением обстоятельств, послуживших основанием их вынесения. Лицом, полномочным на принятие решения об изменении срока предписания, его отмене, является руководитель контрольно-счетного органа.

Результаты рассмотрения дел об административных нарушениях, принятые решения о

применении бюджетных мер принуждения также подлежат анализу, который включается в отчет о деятельности контрольно-счетных органов.

Вся информация об итогах контроля реализации предписаний и представлений оформляется в форме заключения, либо отчета, либо обобщенной аналитической информации и включается в годовой отчет контрольно-счетных органов.

8. Часть 8 комментируемой статьи предусматривает случаи, в которых контрольно-счетные органы обязаны **незамедлительно передавать материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы.**

Основанием для передачи в правоохранительные органы материалов контрольных мероприятий является наличие в совокупности следующих условий:

а) выявление фактов незаконного использования средств бюджета - это использование средств бюджетов лицами, не имеющими на это право, а также нецелевое использование денежных средств, т.е. использование не в соответствии с условиями и порядком, которые предусмотрены соответствующим законом о бюджете субъекта РФ либо нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления о местном бюджете, а также в нарушение требований бюджетного законодательства Российской Федерации. Указанное положение относится к средствам следующих бюджетов:

- бюджетов субъектов РФ, которые представляют собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций субъекта РФ;

- местных бюджетов, которые представляют собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций органов муниципального образования;

- бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъектов РФ - это бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования;

б) наличие признака преступления или коррупционного правонарушения.

Преступление - виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное под угрозой наказания (ст. 14 УК РФ).

Учитывая, что финансовая деятельность государства, а особенно бюджетный процесс предполагает непосредственную связь с аккумулярованием, распределением, перераспределением и использованием фондов денежных средств, а также действий по распоряжению имуществом субъектов РФ, муниципальных образований, значимым является исключение коррупционной составляющей.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" под **коррупцией** понимают злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества, государства в

целях получения выгоды в виде денег, ценностей, имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение их в интересах или от имени юридического лица.

Выявление **коррупционного правонарушения** влечет необходимость незамедлительного принятия соответствующих мер. Противодействие коррупции предполагает выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений, их своевременное обнаружение позволяет минимизировать и максимально быстро ликвидировать последствия коррупционных правонарушений.

Статья 17. Гарантии прав проверяемых органов и организаций

Комментарий к [статье 17](#)

Комментируемая [статья](#) устанавливает **гарантии прав объектов контрольных мероприятий** - проверок и ревизий. **Гарантии прав** представляют собой условия и процедуры, обеспечивающие реализацию прав проверяемых организаций на независимый, объективный и гласный внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль.

1. Часть 1 комментируемой статьи закрепляет право проверяемой организации на **подачу письменных пояснений и возражений на акты контрольных мероприятий и их обязательное приложение к актам**. Правовое регулирование оформления результатов контрольных мероприятий,

проводимых территориальными контрольно-счетными органами, осуществляется положениями п. 2 ст. 267.1 БК РФ, положениями комментируемого Закона, а также положениями регионального законодательства, регламентами контрольно-счетных органов и стандартами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. Результаты контрольных мероприятий, проводимых в форме проверок и ревизий, оформляются актами. Акт проверки (ревизии) является документом, фиксирующим выявленные факты и обстоятельства, а также их оценку, выводы и предложения проверяющей группы инспекторов. В случае несогласия отдельного должностного лица с выраженной в акте оценкой выявленных фактов и обстоятельств и сделанных на ее основании выводов он вправе выразить свое особое мнение в письменной форме, которое прикладывается к акту проверки (ревизии).

Комментируемое положение не сводит право проверяемой организации к подаче письменных возражений (пояснений) исключительно на итоговый акт контрольного мероприятия, обобщающий его результаты. В ч. 1 комментируемой статьи идет речь об актах, составленных контрольно-счетными органами **при проведении** контрольных мероприятий, то есть обо всех актах, которые составляются инспекторами: частных, промежуточных и итоговых, или сводных, актах. Промежуточные акты фиксируют отдельные нарушения со стороны руководителя или иных должностных лиц проверяемой организации (например, непредставление запрашиваемых документов), результаты проверок отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля, результаты встречных проверок, результаты ревизии кассы и инвентаризации товарно-материальных ценностей и иные процедуры. Частные акты

составляются в отношении отдельных объектов контроля в случае охвата контрольным мероприятием нескольких объектов контроля, например, при проведении сквозной проверки главного распорядителя бюджетных средств (распорядителя бюджетных средств), получателя бюджетных средств, юридических лиц, получивших бюджетные средства на основании договора (соглашения) с получателем бюджетных средств. По окончании контрольного мероприятия осуществляется свод всех актов, составленных проверяющими должностными лицами (промежуточных и частных), и составляется итоговый (сводный) акт контрольного мероприятия. Все акты составляются в двух экземплярах и подписываются всеми должностными лицами, проводившими проверку (ревизию). Комментируемый [Закон](#) не устанавливает порядок и срок вручения акта контрольного мероприятия проверяемой организации, что выполняется регламентами и стандартами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. К примеру, в п. 5.3.6 Стандарта внешнего государственного финансового контроля СФК КСП-1 "Общие правила проведения контрольного мероприятия", утвержденного распоряжением Контрольно-счетной палаты Московской области от 27 мая 2013 г. N 24-Р, установлено, что один экземпляр акта по результатам контрольного мероприятия на объекте контрольного мероприятия (сводный акт, частный акт, промежуточный акт) вручается руководителю или уполномоченному им должностному лицу данного объекта для ознакомления в срок, установленный программой контрольного мероприятия или рабочим планом. Вручение экземпляра акта производится под расписку в экземпляре акта, остающегося у руководителя контрольного мероприятия (руководителя группы инспекторов на объекте контрольного мероприятия). Пунктом 5.8 Стандарта

внешнего муниципального финансового контроля СФК 051 Контрольно-счетной палаты муниципального района "Заполярный район" установлено, что акт не позднее следующего рабочего дня после подписания участниками контрольного мероприятия направляется руководителю объекта контрольного мероприятия заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо иным способом, обеспечивающим фиксацию факта и даты его направления объекту проверки. Документ, подтверждающий факт направления акта проверки, а также получения его адресатом, приобщается к материалам проверки.

Доведение акта контрольного мероприятия до сведения руководителя проверяемой организации означает ознакомление руководителя объекта контроля с содержанием акта, осуществляемое путем процедуры вручения акта, что выступает обязанностью контрольно-счетного органа, в силу того что норма, содержащаяся в [ч. 1 комментируемой статьи](#), является императивной. Надлежащее выполнение данной процедуры является гарантией соблюдения прав проверяемых лиц, в силу чего стандарты внешнего государственного (муниципального) финансового контроля должны содержать правила оформления результатов контрольных мероприятий и устанавливать порядок вручения актов. Вручение акта фиксируется подписанием его второго экземпляра. В случае отказа руководителя проверяемой организации от подписания акта должна быть сделана соответствующая запись об этом с указанием даты, времени и обстоятельств, при которых была предпринята попытка вручения акта, но проверяемое лицо уклонилось. Соблюдение данной процедуры имеет важное правовое значение: в случае невручения акта объект контроля вправе оспорить в судебном порядке требования контрольно-счетного органа, изложенные в представлении или предписании,

на основании несоблюдения процедуры проведения контрольного мероприятия. При этом бремя доказывания надлежащего доведения акта до сведения руководителя объекта контроля лежит на контрольно-счетном органе. Интересное правило содержится в Стандарте проведения контрольных мероприятий Контрольно-счетной палаты Московской области: в п. 5.3.7 установлено, что в случае несогласия руководителя объекта контроля получить экземпляр акта для ознакомления в акте делается специальная запись о свидетелях обращения к руководителю объекта контрольного мероприятия или уполномоченному им должностному лицу (или в структурное подразделение объекта контрольного мероприятия, ответственное за регистрацию входящей корреспонденции) с предложением ознакомиться. Такое правило направлено на защиту публичного интереса.

В случае несогласия руководителя проверяемой организации с фактами и обстоятельствами, изложенными в акте, оценкой инспекторов руководитель вправе выразить свою правовую позицию по тем или иным вопросам и **подписать вручаемый акт с указанием на наличие замечаний либо направить свои замечания и пояснения в контрольно-счетный орган после подписания акта.** Срок направления письменных пояснений и возражений устанавливается регламентами и стандартами территориальных контрольно-счетных органов. К примеру, в соответствии с ранее указанным Стандартом СФК КСП-1 срок для направления замечаний в письменной форме составляет 7 дней.

Возражения и пояснения, представленные руководителем объекта контроля, должны быть рассмотрены аудитором, ответственным за проведение контрольного мероприятия, в порядке и сроки,

установленные регламентом или стандартом внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. В случае необходимости аудитором может быть назначена правовая экспертиза. По результатам рассмотрения возражений и пояснений на акт в адрес проверяемой организации должен быть направлен мотивированный ответ. Возражения и пояснения проверяемого лица, заключение правовой экспертизы, мотивированный ответ прилагаются к акту, выступая его неотъемлемой частью и формируя материалы дела.

Акт контрольного мероприятия является документом, содержащим выявленные нарушения и недостатки со ссылкой на соответствующие положения нормативных правовых актов, не содержит властных предписаний и требований, в силу чего **не является ненормативным правовым актом**, накладывающим какие-либо обязанности на объект контроля и тем самым изменяющим его правовой статус. Вследствие этого акт контрольного мероприятия не подлежит обжалованию. В случае подачи заявления в суд о признании акта, составленного контрольно-счетным органом по результатам проведенного контрольного мероприятия, незаконным и необоснованным производство по делу подлежит прекращению в соответствии с [подп. 1 п. 1 ст. 150 АПК РФ \(см. Постановление ФАС Московского округа от 17 февраля 2014 г. по делу N А40-92976/13-145-882\)](#).

Пояснения и возражения на акт проверки (ревизии) прилагаются к актам и являются их неотъемлемой частью. При этом сам текст акта проверки (ревизии) не подлежит изменению, в него не включаются пояснения и возражения руководителя проверяемой организации (см. [Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 октября 2015 г. по делу N А74-186/2015](#)). По

общему правилу после подписания акта контрольного мероприятия вносить в него изменения запрещено.

На основании акта проверки (ревизии) формируется **отчет о проведении контрольного мероприятия**, содержащий результаты, выводы, предложения и рекомендации контрольно-счетного органа. При формировании отчета учитываются замечания и пояснения проверяемого лица. Отчет контрольного мероприятия, так же как и акт, **не является ненормативным правовым актом** контрольно-счетного органа, выносится не в отношении проверяемого лица, не изменяет его правовой статус, в силу чего обжалованию не подлежит и не может быть самостоятельным предметом судебного разбирательства (см. **Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 октября 2014 г. по делу N A05-12488/2013**). На отчет контрольного мероприятия возражения и пояснения руководителя проверяемой организации не направляются и к отчету не прикладываются.

Пример: интересное дело было рассмотрено Четвертым арбитражным апелляционным судом - юридическое лицо, явившееся объектом контроля со стороны контрольно-счетного органа, требовало опровержения порочащих его деловую репутацию сведений, размещенных на официальном сайте контрольно-счетного органа. Сведения содержались в официальном отчете контрольно-счетного органа, которые, по мнению заявителя, не соответствовали действительности. Заявителю было отказано в удовлетворении иска в силу того, что отчет является официальным документом контрольно-счетного органа, содержащим проверенную и достоверную информацию и подлежащим в силу принципа гласности

обнародованию путем опубликования в бюллетене контрольно-счетного органа и (или) размещения на его официальном интернет-сайте. Суд заключил, что информация, источником которой являются официальные документы органов государственной власти, не может быть предметом опровержения в порядке, установленном **ст. 152 ГК РФ** (см. подробнее Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 7 февраля 2013 г. N 04АП-5491/12).

2. Частью 2 комментируемой статьи установлена еще одна гарантия прав проверяемых субъектов - **право на обжалование действий (бездействия) контрольно-счетного органа в законодательные (представительные) органы власти**. Следует учесть два момента:

- во-первых, обжаловать действия (бездействие) контрольно-счетных органов можно в судебном порядке, а также подав жалобу в законодательный (представительный) орган власти. При этом **Закон** не устанавливает последовательность действий лица, чьи права нарушены, не устанавливает и обязательного внесудебного порядка обжалования путем обращения с жалобой в законодательный (представительный) орган власти. В силу этого установлен альтернативный порядок обжалования;

- во-вторых, предметом жалобы могут быть только действия или бездействия контрольно-счетных органов, исключая обжалование ненормативных правовых актов (представлений и предписаний).

Порядок обжалования действий (бездействия) контрольно-счетных органов устанавливается **регламентом законодательного (представительного)**

органа. К примеру, Регламентом Законодательного Собрания Вологодской области, утвержденным Постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 23 декабря 2015 г. N 972, установлено, что жалобы проверяемых органов и организаций и их должностных лиц на действия (бездействие) Контрольно-счетной палаты Вологодской области и ее должностных лиц регистрируются в день поступления в общем отделе Законодательного Собрания и не позднее следующего рабочего дня со дня регистрации передаются председателю Законодательного Собрания для наложения резолюции (поручения). Председатель Законодательного Собрания накладывает резолюцию (поручение) в течение рабочего дня после получения жалобы. После наложения резолюции (поручения) жалоба направляется не позднее рабочего дня, следующего за днем наложения резолюции (поручения), в постоянный комитет Законодательного Собрания области по бюджету и налогам для рассмотрения, принятия решения и подготовки проекта ответа. Жалоба должна быть рассмотрена постоянным комитетом Законодательного Собрания области по бюджету и налогам не позднее 30 календарных дней со дня ее регистрации. Срок рассмотрения жалобы может быть продлен по решению постоянного комитета Законодательного Собрания области по бюджету и налогам не более чем на 10 календарных дней в случае, если заявителем не представлены необходимые для рассмотрения жалобы документы. Жалоба может быть рассмотрена в присутствии заявителя или заочно. Ответ на жалобу подписывается председателем Законодательного Собрания и направляется в Контрольно-счетную палату и заявителю.

контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 18](#)

1. Комментируемая [статья](#) посвящена взаимодействию контрольно-счетных органов субъектов РФ и контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Контрольно-счетный орган субъекта РФ - это орган внешнего государственного финансового контроля, осуществляемого на территории субъекта РФ, образуемый представительными органами власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Контрольно-счетный орган муниципальных образований - орган внешнего муниципального финансового контроля, осуществляемого на территории муниципального образования, сформированный представительными органами муниципального образования в соответствии с нормативными правовыми актами муниципального образования.

[Часть 1 комментируемой статьи](#) закрепляет право контрольно-счетных органов на **взаимодействие между собой и с другими органами власти**, которая не умаляет независимости каждого контрольно-счетного органа при принятии им решений и осуществлении ими своей деятельности в соответствии с комментируемым [Законом](#) и нормативными правовыми актами субъектов и муниципальных образований.

Необходимость взаимодействия обусловлена двумя причинами:

- 1) необходимость проведения совместных

контрольных и аналитическо-экспертных мероприятий;

2) необходимость в обмене опытом, знаниями, повышении квалификации, обсуждении отдельных проблем, возникающих в связи с осуществлением контрольно-надзорными органами своих полномочий, совершенствовании законодательства и своей деятельности.

Взаимодействие включает **обмен результатами контрольной деятельности, результатами контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, нормативными и методическими документами.** Так, например, в [ст. 28](#) Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О контрольно-счетной палате г. Москвы" предусмотрен порядок взаимодействия Контрольно-счетной палаты города Москвы с финансовым органом города Москвы, выражающийся в обмене информацией о результатах контрольно-счетных и экспертно-аналитических мероприятиях, методологическими и нормативными документами. Финансовый орган обязан ежеквартально и в конце года предоставлять Контрольно-счетной палате города Москвы бюджетную отчетность города, а также сводную бюджетную роспись и кассовый план не позднее 30 дней с даты начала планового периода по состоянию на начало и конец текущего финансового года, а также на первое число первого месяца квартала.

Для определения механизма передачи указанных документов, а также обеспечения режима защиты информации, который отдельно устанавливается в каждом органе и должен соблюдаться всеми лицами, которые в рамках взаимодействия между органами получают к ней доступ, могут подписываться **соглашения о сотрудничестве и взаимодействии.**

Часть первая комментируемой статьи не определяет **процедуры взаимодействия** между контрольно-счетными и иными органами, указанными в настоящей **статье**, т.е. законодатель дает право определять данную процедуру в заключаемых соглашениях.

1.2. Взаимодействие осуществляется между следующими субъектами:

1) между контрольно-счетными органами субъектов РФ или контрольно-счетными органами муниципальных образований путем создания объединений (подробнее см. **п. 2 комментария к настоящей статье**) либо на двух- или многосторонней основе путем подписания соглашений о взаимодействии.

Контрольно-счетные органы субъектов РФ могут подписывать соглашения о сотрудничестве и взаимодействии в целях обмена опытом, аналогичное положение применимо и для муниципальных образований независимо от территории субъекта РФ, на которой они расположены;

2) между контрольно-счетным органом субъекта РФ и контрольно-счетными органами муниципальных образований, расположенных на его территории.

Контрольно-счетные органы субъекта РФ и муниципальных образований, которые находятся на территории этого субъекта, взаимодействуют между собой достаточно тесно, что обусловлено определенной иерархией. Субъекты РФ, принимая законы о контрольно-счетных органах, устанавливают

положения, которые обязательны для исполнения контрольно-счетными органами муниципальных образований, отдельные положения находят свое отражение и в стандартах, утверждаемых контрольно-счетными органами субъектов РФ. Например, решением контрольно-счетной палаты Вологодской области от 26 декабря 2013 г. N 69 утверждены Общие требования к стандартам внешнего муниципального финансового контроля с целью унификации подходов контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Вологодской области, к разработке стандартов внешнего муниципального финансового контроля, обеспечению их соответствия федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ. Контрольно-счетные органы субъектов РФ также разрабатывают стандарты по организации и проведению совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

3) между контрольно-счетными органами субъектов РФ, муниципальных образований и Счетной палатой РФ.

Счетная палата РФ - это контрольно-счетный орган России, который осуществляет свою деятельность в соответствии с [Конституцией](#) РФ и [ФЗ "О счетной палате РФ"](#), создается Федеральным собранием, основной целью его деятельности является осуществление внешнего финансового контроля. Взаимодействие со Счетной палатой РФ контрольно-счетными органами осуществляется по нескольким направлениям. Счетная палата РФ вырабатывает:

- Общие [требования](#) к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для

проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований (утверждены Коллегией Счетной палаты РФ, Протокол от 17 октября 2014 г. N 47K (993));

- Общие [требования](#) к стандартам государственного и муниципального финансового контроля (утверждены Коллегией Счетной палаты РФ, Протокол от 12 мая 2012 г. N 21K (854)).

Именно Счетной палатой РФ организуется функционирование портала Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований в сети Интернет по адресу www.portalkso.ru. Портал введен в эксплуатацию в целях повышения эффективности взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, обеспечения открытости и доступности информации о деятельности Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации. Размещение информации и доступ к информационным ресурсам на указанном портале регулируется [Регламентом](#) функционирования портала Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов Российской Федерации в сети Интернет, утвержденным Приказом Счетной палаты от 26 декабря 2014 г. N 157;

4) между контрольно-счетными органами субъектов РФ, муниципальных образований и территориальными управлениями Центрального банка РФ.

В соответствии со [ст. 215.1](#) БК РФ бюджет исполняется на основе принципа единства кассы и

подведомственности расходов, для кассового обслуживания бюджета Федеральное казначейство открывает единые счета в Банке России, соответственно, исполнение бюджетов субъектов РФ также идет **через счета Банка России**. При этом в действующем законодательстве предусмотрено право субъектов РФ заключать с Федеральным казначейством соглашения о кассовом обслуживании бюджета субъекта РФ. В соответствии со **ст. 156** БК РФ в отдельных случаях возможно привлечение кредитных организаций для осуществления операций со средствами бюджета, но их перечень ограничен.

В структуру Банка России входят территориальные управления. В настоящее время территориальные управления называются территориальными учреждениями Банка России. **Территориальное учреждение** представляет собой обособленное подразделение Банка России, осуществляющее часть его функций на территории субъекта РФ, и входит в единую централизованную систему главного банка страны, в его функции входит осуществление операций с денежными средствами, является участником расчетов, а также взаимодействует с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в соответствии с **Положением** о территориальных учреждениях Банка России, утвержденного Банком России 11 апреля 2016 г. N 538-П.

Таким образом, взаимодействие контрольно-счетных органов субъектов РФ с территориальными управлениями Банка России является важным и позволяет органам внешнего финансового контроля оперативно получать информацию для реализации контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по исполнению

бюджета;

5) между контрольно-счетными органами субъектов РФ, муниципальных образований и налоговыми органами.

В соответствии со [ст. 1](#) Закона РФ от 21 марта 1991 г. N 943-1 "О налоговых органах Российской Федерации" **налоговые органы РФ** представляют собой единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, соответствующих пеней, штрафов, процентов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации иных обязательных платежей, установленных законодательством России. Система налоговых органов включает Федеральную налоговую службу, территориальные инспекции. Именно налоговые органы являются ответственными за аккумулирование в бюджете налоговых доходов, что и обуславливает необходимость взаимодействия контрольно-счетных и налоговых органов;

6) между контрольно-счетными органами субъектов РФ, муниципальных образований и органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Взаимодействие с правоохранительными органами осуществляется в связи с тем, что в случае

выявления фактов незаконного использования средств бюджета или наличия признаков преступления или коррупционного правонарушения контрольно-счетные органы обязаны передать все материалы, полученные по результатам проведения контрольных мероприятий, в правоохранительные органы. К правоохранительным органам относятся Следственный комитет РФ, Прокуратура РФ, органы внутренних дел и др. В [ст. 10](#) Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" также предусмотрено, например, что **полиция** при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами.

Взаимодействие осуществляется в том числе в рамках проведения контрольно-счетными органами субъектов и муниципальных образований контроля за реализацией результатов контрольно-счетных мероприятий в форме проведения анализа мер, принятых правоохранительными органами по материалам контрольных мероприятий, на основе информации, полученной от правоохранительных органов. Контрольно-счетные органы анализируют меры, принятые правоохранительными органами по выявленным нарушениям, и причины отказа в принятии мер по направленным контрольно-счетными органами материалам. Полученный результат включается в годовой отчет о работе контрольно-счетного органа и может в форме информационных писем направляться в государственные органы, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

Органы прокуратуры осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральным [законом](#) от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", согласно которому предметом

надзора прокуратуры является соблюдение Конституции РФ, исполнения законов, действующих на территории России. Органы прокуратуры вправе проводить на основании поступившей информации проверки по факту нарушения законов и принимать соответствующие меры, в частности, принимать меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения.

Обратим внимание, что перечень субъектов, с которыми контрольно-счетные органы осуществляют взаимодействие, в ч. 1 комментируемой статьи сформулирован как закрытый, что давало основание органам прокуратуры обжаловать законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты, предусматривающие взаимодействие контрольно-счетных органов с иными органами, не перечисленными в ч. 1 комментируемой статьи, либо содержащие более узкий перечень субъектов.

Пример: Истринский городской прокурор в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с заявлением о признании ст. 8, ч. 5 ст. 10, ст. 16 Положения о Контрольно-счетном органе Истринского муниципального района, утвержденного решением Совета депутатов Истринского муниципального района от 6 августа 2013 г. N 2/6, противоречащими комментируемому Закону и недействующими со дня принятия Положения. В обоснование заявленных требований прокурор пояснил, что городской прокуратурой проведена антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных актов, регулирующих вопросы создания и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования "Истринский муниципальный район". В ходе проверки городской прокуратурой

установлено, что Положение о Контрольно-счетном органе Истринского муниципального района противоречит действующему законодательству. В частности, взаимодействие контрольно-счетного органа с другими органами предусмотрено ст. 16 Положения о Контрольно-счетном органе Истринского муниципального района. Между тем в ст. 16, вопреки **ч. 1 ст. 18** комментируемого Закона, отсутствуют положения, предусматривающие порядок взаимодействия контрольно-счетного органа с налоговыми, правоохранительными, контрольными и надзорными органами, органами прокуратуры. Московский областной суд признал доводы прокурора о противоречии ст. 16 Положения **ст. 18** комментируемого Закона несостоятельными (см. Апелляционное **определение** Московского областного суда по делу N ***-21879 "Об отказе в удовлетворении заявления о признании ст. 8, ч. 5 ст. 10, ст. 16 Положения о контрольно-счетном органе Истринского муниципального района, утв. решением Совета депутатов Истринского муниципального района от 6 августа 2013 г. N 2/6, противоречащими Федеральному **закону** от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований").

Анализ судебной практики показывает, что положения комментируемой **части статьи** следует толковать в совокупности с положениями федерального законодательства, определяющего статус органов государственной власти субъектов РФ, из чего следует вывод о том, что **иные надзорные и контрольные органы субъектов РФ** включают в себя также и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. Указание в региональном

законодательстве таких органов в качестве субъектов взаимодействия с контрольно-счетными органами не будет противоречить комментируемому [Закону](#).

Пример: заместитель прокурора Республики Саха (Якутия) обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 10 ноября 2011 г. 973-З N 837-IV "О Счетной палате Республики Саха (Якутия)". В частности, прокурором оспаривалась ч. 1 ст. 20 Закона как положение, предоставляющее Счетной палате Республики Саха (Якутия) при осуществлении своей деятельности взаимодействовать с органами исполнительной власти Республики Саха (Якутия), заключать с ними соглашения о сотрудничестве, тогда как [ч. 1 ст. 18](#) комментируемого Закона, по мнению прокурора, такое право контрольно-счетного органа субъекта РФ не предусмотрено.

При разрешении заявленных требований в этой части судом было учтено, что [ст. 26.3](#) ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" относит к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, решение вопросов, связанных в том числе и с осуществлением контрольных и надзорных функций. При таком положении дел суд пришел к выводу о том, что упомянутые в [ст. 18](#) комментируемого Закона иные надзорные и контрольные органы субъектов РФ включают в

себя также и органы государственной власти субъекта РФ, в том числе и исполнительные органы государственной власти. Анализ вышеприведенных положений оспариваемого нормативного правового акта и федерального законодательства свидетельствует о том, что противоречия как таковые между ними отсутствуют. Оспариваемые нормы текстуально в полной мере соответствуют Федеральному **закону**, имеют определенный в **Законе** правовой смысл и не предполагают иного толкования, нежели как предусмотренного действующим Федеральным **законом**.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о том, что оспариваемые прокурором положения регионального закона не противоречат федеральному законодательству (см. **решение** Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 16 мая 2012 г. N 3-25/12).

1.3. В нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований нормы о взаимодействии контрольно-счетных органов формулируются различно с большей или меньшей степенью конкретизации, но суть их всецело соответствует положениям, установленным комментируемой **статьей**.

Так, в соответствии со **ст. 26** Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 **Контрольно-счетная палата города Москвы** имеет право взаимодействовать с государственными органами Российской Федерации, включая контрольные, обмениваться с ними результатами контрольной деятельности, нормативными и методическими документами. В качестве субъектов взаимодействия названы: 1) Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы

субъектов РФ, муниципальные контрольно-счетные органы, их ассоциации и союзы; 2) органы прокуратуры, казначейства, внутренних дел, налоговые органы, территориальное управление Банка России, иные правоохранительные, надзорные и контрольные органы Российской Федерации и города Москвы.

Взаимодействие Контрольно-счетной палаты города Москвы с органами исполнительной власти города Москвы, уполномоченными на осуществление государственного финансового контроля, определено в [ст. 27](#) Закона. При осуществлении своей деятельности палата взаимодействует с органами исполнительной власти города Москвы, уполномоченными на осуществление государственного финансового контроля, а также с органами исполнительной власти города Москвы, в составе которых созданы подразделения внутреннего финансового аудита (ведомственного контроля), использует результаты проведенных ими контрольных или экспертно-аналитических мероприятий, а также по согласованию с руководителями соответствующих органов исполнительной власти города Москвы привлекает их сотрудников к проведению отдельных контрольных или экспертно-аналитических мероприятий Контрольно-счетной палаты. В соответствии со [ст. 28](#) Закона Контрольно-счетная палата г. Москвы взаимодействует с финансовым органом города Москвы, получает от него всю необходимую для реализации задач и осуществления своих полномочий информацию.

Согласно [ст. 20](#) Закона Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ "О контрольно-счетной палате Московской области" **Контрольно-счетная палата Московской области** взаимодействует со Счетной палатой РФ, территориальными управлениями

Банка России, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации и субъектов РФ, муниципальных образований, контрольно-счетными органами субъектов РФ и иными органами государственного (муниципального) финансового контроля.

Согласно ст. 20 Закона Калужской области от 28 октября 2011 г. N 103-03 "О контрольно-счетной палате Калужской области" **Контрольно-счетная палата Калужской области** взаимодействует с контрольно-счетными органами муниципальных образований Калужской области, контрольно-счетными органами других субъектов РФ и их муниципальных образований, а также со Счетной палатой РФ, территориальными управлениями Банка России, налоговыми органами, органами прокуратуры и иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации, субъектов РФ и их муниципальных образований.

В соответствии со ст. 20 Закона Волгоградской области от 17 декабря 1999 г. N 344-ОД "О Контрольно-счетной палате Волгоградской области" **Контрольно-счетная палата Волгоградской области** взаимодействует с органами исполнительной власти Волгоградской области, территориальными управлениями Банка России, территориальными органами федерального казначейства, налоговыми органами, органами прокуратуры и иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации и субъектов РФ, контрольно-счетными органами других субъектов РФ, контрольно-счетными органами муниципальных образований Волгоградской области, Счетной палатой РФ.

Аналогичные, по сути, положения содержатся и в муниципальных нормативных правовых актах.

В соответствии с п. 16.1 Положения о контрольно-ревизионной комиссии города Троицк, утвержденного решением Совета депутатов г. Троицк от 20 апреля 2006 г. N 164/26, **Контрольно-ревизионная комиссия городского округа Троицк в городе Москве** взаимодействует с иными органами местного самоуправления городского округа Троицк в городе Москве, контрольно-счетным органом города Москвы, контрольно-счетными органами других субъектов РФ и муниципальных образований, Счетной палатой РФ, территориальными управлениями Банка России, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными, контрольными органами Российской Федерации, города Москвы и городского округа Троицк в г. Москве на основе заключенных соглашений о сотрудничестве и взаимодействии.

Согласно п. 15.1 Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Егорьевск Московской области, утвержденного решением Совета депутатов городского округа Егорьевск Московской области от 17 февраля 2016 г. N 451/44, **Контрольно-счетная палата городского округа Егорьевск** взаимодействует с Контрольно-счетной палатой Московской области, контрольно-счетными органами других субъектов РФ и муниципальных образований, Счетной палатой РФ и территориальными управлениями Банка России, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

В соответствии с п. 16 Положения о контрольно-счетной комиссии муниципального образования "Тарусский район", утвержденного решением районного собрания муниципального образования Тарусский район от 25 апреля 2014 г. N 11, **Контрольно-счетная комиссия муниципального образования "Тарусский район"** взаимодействует с Контрольно-счетной палатой Калужской области, контрольно-счетными органами других субъектов РФ и муниципальных образований, Счетной палатой РФ, территориальными управления Банка России, налоговыми органами, органами прокуратуры и иными правоохранительными, надзорными, контрольными органами Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

В некоторых субъектах РФ принимаются самостоятельные нормативные правовые акты **о мерах по обеспечению эффективного взаимодействия** между органами государственного финансового контроля, контрольно-счетными органами муниципальных образований и правоохранительными органами. Примером является Республика Саха (Якутия): распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 9 декабря 2013 г. N 1035-РП "О мерах по обеспечению эффективности взаимодействия органов государственного финансового контроля, контрольно-счетных органов муниципальных образований и правоохранительных органов в Республике Саха (Якутия)" даны рекомендации Счетной палате Республики Саха (Якутия) разработать проект соглашения о межведомственном взаимодействии с Прокуратурой Республики Саха (Якутия) и Министерством внутренних дел по Республике Саха (Якутия), а также рекомендации главам муниципальных образований обеспечить своевременный обмен

информацией между территориальными органами прокуратуры, следственными органами по представлению материалов контрольных проверок, принятых по ним решений.

2. В соответствии с ч. 2 комментируемой статьи контрольно-счетные органы вправе **вступать в объединения (ассоциации)** контрольно-счетных органов.

Объединения (ассоциации) - это некоммерческие организации, деятельность которых регулируется ГК РФ, ФЗ "О некоммерческих организациях". Все некоммерческие организации являются объединениями, при этом в комментируемой статье законодатель конкретизирует форму объединений контрольно-счетных органов, - **ассоциация**. В соответствии со ст. 123.8 ГК РФ, ст. 11 ФЗ "О некоммерческих организациях" под ассоциацией (союзом) понимается объединение юридических лиц, основанное на добровольном или в установленном законом случаях обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе и профессиональных интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей. Объединение контрольно-счетных органов является добровольным, профессиональным и создается для общественно полезных целей в части обмена опытом, совершенствования проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, обмена методическими и нормативными документами.

Часть вторая комментируемого Закона предусматривает **два вида объединений**:

- 1) ассоциация контрольно-счетных органов

Российской Федерации;

2) ассоциация контрольно-счетных органов субъектов РФ.

Объединения создаются для решения следующих задач:

- укрепления сотрудничества между контрольно-счетными органами всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- оказания членам организационной, правовой, методической, информационной и иной помощи;

- содействия формированию и развитию системы внешнего муниципального финансового контроля, разработки его теоретических основ;

- содействия в совершенствовании законодательства в сфере бюджетного процесса и бюджетного устройства, внешнего финансового контроля;

- участия в разработке методологии и методического обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности;

- участия в формировании системы стандартизации внешнего финансового контроля;

- содействия разработке и внедрению единой системы контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, за использованием имущества, находящегося в собственности субъекта РФ и муниципальной собственности;

- участия в организации совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в их правовом и методическом сопровождении;

- организации повышения профессионального уровня сотрудников контрольно-счетных органов;

- обобщения и распространения передового отечественного и зарубежного опыта организации и осуществления внешнего государственного и муниципального финансового контроля;

- мониторинга и обобщения результатов контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов, содействия развитию информационной деятельности в сети Интернет, средствах массовой информации;

- содействие внедрению в практику деятельности контрольно-счетных органов этических основ финансового контроля;

- организация конференций, семинаров и других мероприятий по вопросам финансового контроля, бюджетного процесса и бюджетного устройства.

В настоящее время действует **Союз муниципальных контрольно-счетных органов**, который был создан в 2002 году. Решая задачу по созданию единой методической базы для контрольно-счетных органов, муниципальных образований, союзом принят ряд документов, например типовое положение об официальном сайте муниципального контрольно-счетного органа, рекомендации по применению классификатора нарушений и недостатков, выявляемых в ходе

контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, типовое соглашение о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля, методические рекомендации по составлению отчета о работе контрольно-счетного органа муниципального образования, модельное положение о контрольно-счетном органе муниципального образования и другие. В рамках деятельности союза вырабатываются также основные направления развития муниципального контроля в Российской Федерации. Некоммерческая организация способствует повышению уровня квалификации членов путем проведения конкурсов "Лучший муниципальный контролер России", "Почетный сотрудник муниципальных контрольно-счетных органов".

3. Часть 3 комментируемой статьи предусмотрена возможность взаимодействия контрольно-счетных органов со счетными и контрольными палатами и органами парламентского контроля субъектов иностранных федеративных государств, а также административно-территориальных образований иностранных государств, с их международными объединениями в форме заключения с ними соглашения о сотрудничестве и взаимодействии, вступления в указанные международные объединения органов финансового контроля.

Счетные и контрольные палаты субъектов иностранных федеративных государств - это органы, которые осуществляют финансовый контроль на территории иностранных государств. При этом законодатель предусматривает взаимодействие исключительно с федеративными государствами, руководствуясь соответствием структуры органов иностранного государства структуре органов России по принципу государственного территориального

устройства.

Органами парламентского контроля субъектов иностранных федеративных государств являются законодательные (представительные) органы власти, члены палат парламента, а также образованные ими комитеты и комиссии.

Административно-территориальные образования иностранных государств представляют собой территории, на которые разделена вся территория государства, имеющие свои органы управления, но не обладающие самостоятельностью по отношению к государству.

Международные объединения представляют собой различные союзы, ассоциации или иные объединения на профессиональной основе. В настоящее время действуют следующие международные объединения органов финансового контроля: ИНТОСАИ - международная организация высших органов финансового контроля, ЕВРОСАИ - европейская организация высших органов финансового контроля, АЗОСАИ - азиатская организация высших органов финансового контроля и ЕВРОРАИ - Европейская организация региональных органов внешнего контроля государственных финансов.

Взаимодействие контрольно-счетных органов субъектов с аналогичными органами зарубежных стран осуществляется с целью обмена опытом.

В соответствии со [ст. 29](#) Закона г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 Контрольно-счетная палата города Москвы в пределах установленной федеральным законодательством и законодательством города Москвы компетенции имеет право взаимодействовать с

контрольно-счетными палатами и иными контрольными органами иностранных государств, их регионов, а также объединениями указанных органов. Также она имеет право состоять в таких объединениях. Взаимодействие палаты с контрольно-счетными палатами и иными контрольными органами иностранных государств и их регионов, а также их объединениями по отдельным вопросам может регулироваться договорами и соглашениями.

Контрольно-счетная палата Москвы взаимодействует со Счетной палатой Берлина, Управлением аудита города Пекина, Управлением аудита города Улан-Батора, Финансовой инспекцией кантона Вале. Также она является членом Европейской организации региональных органов внешнего контроля государственных финансов.

В рамках международной деятельности проводятся международные семинары, конференции, двусторонние визиты, в рамках которых сотрудники контрольно-счетных органов могут обмениваться опытом.

Например, в августе 2016 года состоялся визит делегации Совета по аудиту Республики Индонезия в Контрольно-счетную палату города Москвы. В апреле 2016 года представители Контрольно-счетной палаты города Москвы приняли участие в международном семинаре ЕВРОСАИ на тему "Руководство для независимых региональных органов внешнего государственного финансового контроля", на котором происходил обмен опытом между делегатами из 15 стран.

4. Часть четвертая комментируемой статьи определяет право контрольно-счетных органов

создавать различные **совместные органы** следующей направленности:

- **координационные** - направлены на согласованность действий органов, которая реализуется путем организационного обеспечения, т.е. предоставления необходимой информации, и методического обеспечения, разработки требований и типовых стандартов, методических рекомендаций.

Например, в Контрольно-счетной палате Республики Коми действует единый электронный банк данных, содержащий стандарты, методические рекомендации по вопросам осуществления внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, формы итоговых документов (отчеты, заключения), в Счетной палате Тюменской области специальный сводно-аналитический отдел осуществляет мониторинг деятельности контрольно-счетных органов и готовит информационно-аналитические обзоры и справки о состоянии и развитии внешнего контроля в муниципальных образованиях на территории области;

- **консультационные** - обеспечивают представление информации, рекомендаций и оказывают помощь, которая необходима для решения определенных проблем в рамках осуществления внешнего государственного (муниципального) контроля на основе обращений контрольно-счетных органов. Консультирование бывает двусторонним.

Например, в Нижегородской области в контрольно-счетной палате есть отдел по взаимодействию с контрольно-счетными органами, в Счетной палате Татарстана есть куратор, выполняющий такую же функцию. Многостороннее консультирование

возникает при участии контрольно-счетного органа субъекта РФ, контрольно-счетных органов муниципальных образований, налоговых органов, органов прокуратуры, контрольно-счетных органов других субъектов РФ и иных лиц, взаимодействие с которыми предусмотрено [ч. 1 комментируемой статьи](#). Необходимость многостороннего консультирования обусловлена необходимостью обмена информацией. Многостороннее консультирование, в основном, реализуется путем проведения совместных совещаний, которые проводятся в различных субъектах РФ;

- **совещательные** - органы, целью деятельности которых является обсуждение отдельных вопросов, например по направлениям развития и совершенствования осуществления внешнего государственного (муниципального) контроля.

Перечень органов не является закрытым, соответственно, законодатель дает право контрольно-счетным органам субъектов РФ и муниципальных образований создавать любые иные органы, например по этическим вопросам. Один созданный орган может сочетать все рассмотренные выше направления деятельности.

Такие рабочие органы могут создаваться как на постоянной основе, так и на временной основе исключительно для решения конкретных поставленных задач.

В настоящее время действует **Совет контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ**, который был создан в 2014 году. Орган является совещательным и его основными задачами являются:

- выработка единых подходов к разработке

соглашений о сотрудничестве между Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ;

- обобщение и рассмотрение результатов оценки (анализа) деятельности контрольно-счетных органов, подготовка рекомендаций по повышению ее эффективности, рассмотрение и обобщение результатов анализа соблюдения контрольно-счетными органами стандартов внешнего государственного и муниципального аудита (контроля);

- выработка единых подходов к вопросам планирования и проведения на территориях соответствующих субъектов РФ и муниципальных образований совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и методическое сопровождение их организации;

- разработка предложений по совершенствованию методологии и методического обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности;

- рассмотрение предложений по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации и развитию финансовой системы Российской Федерации, законодательства, регулирующего вопросы осуществления внешнего государственного и муниципального финансового аудита (контроля);

- координация деятельности контрольно-счетных органов путем оказания им организационной, правовой, информационной, методической помощи;

- обобщение и распространение передового отечественного и зарубежного опыта организации и

осуществления государственного и муниципального финансового аудита (контроля);

- содействие профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников контрольно-счетных органов.

По решению Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ созданы комиссии по вопросам методологии, информационно-аналитическая, правовая, по развитию внешнего муниципального финансового контроля, по этике, а также президиум, которые являются постоянно действующими рабочими органами.

5. Часть пятая комментируемой статьи закрепляет основу для проведения **совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий** между контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Основанием для такого взаимодействия является **письменное обращение** контрольно-счетного органа другого субъекта РФ либо муниципального образования.

Совместные контрольные и экспертно-аналитические мероприятия могут проводиться как на двусторонней, так и многосторонней основе. Проведение совместных мероприятий является плановой деятельностью. Инициировать такие совместные мероприятия могут контрольно-счетные органы субъекта РФ, представительные органы муниципальных образований.

Основанием для проведения совместных мероприятий является решение, принятое совместно контрольно-счетным органом субъекта РФ,

контрольно-счетным органом муниципального образования и представительным органом муниципального образования. Решение должно содержать предмет контрольного и экспертно-аналитического мероприятия, цели мероприятия, сроки и способ проведения, ответственных за проведение мероприятия лиц, вопросы участия каждой из сторон, порядок обмена информацией, оформления результатов мероприятия, форму, порядок подписания и согласования документов, порядок подготовки и принятия решений по результатам мероприятий.

Программа проведения мероприятия является основой его проведения. По результатам проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий составляется акт или заключение в нескольких экземплярах для каждой из сторон, участвующих в проведении мероприятия и для объекта контроля. Решение по результатам проведения мероприятия принимается совместно, для согласования решения возможно проведение переговоров и согласительных процедур, причем в случае несогласия одной из сторон она вправе выразить особое мнение. На основе актов составляется отчет, который в дальнейшем ложится в основу решения, в котором прописываются степень и форма участия каждой из сторон в рамках проведения мероприятия. Параллельно с отчетом могут готовиться предписания, представления и информационные письма.

6. Часть шестая комментируемой статьи закрепляет права контрольно-счетных органов субъектов РФ в рамках межведомственного взаимодействия. Указанные органы вправе:

- 1) **организовывать взаимодействие с**

контрольно-счетными органами муниципальных образований путем проведения совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (**подробнее см. п. 5 комментария к настоящей статье**);

2) оказывать контрольно-счетным органам муниципальных образований следующие виды помощи:

- **организационную помощь** - планирование и организация проведения внешнего финансового контроля, предоставление необходимой информации, материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

- **правовую помощь** - правовое консультирование по применению федерального законодательства, законодательства субъектов РФ, муниципальных образований, содействие в подготовке нормативных правовых актов;

- **информационную помощь** - информирование о проведенных мероприятиях, направлениях развития, проводимых семинарах, курсах повышения квалификации, которое реализуется в том числе через размещение информации на едином портале в сети Интернет по адресу www.portalkso.ru и на сайтах контрольно-счетных органов субъектов РФ;

- **методическую помощь** - предоставление материалов методического характера, стандартов, форм актов, отчетов, заключений;

- **иную помощь** - может включать консультирование по отдельным вопросам, например, этическим вопросам.

Таким образом, взаимодействие возможно по любым направлениям и законодателем не ограничивается какими-либо формами;

3) содействовать получению профессионального образования. Содействие осуществляется с помощью заключения соглашений о подготовке кадров с высшими учебными заведениями, предусматривающих первоначальное обучение студентов для работы в контрольно-счетных органах, прохождение практики в них. На базе контрольно-счетных органов субъектов РФ либо на территории субъекта РФ при их участии в организации проводятся семинары, курсы повышения квалификации. Контрольно-счетные органы субъектов РФ вправе организовывать проведение лекционных занятий, практических занятий, обучающих семинаров (вебинаров), деловых игр, дистанционного обучения или с отрывом от производства. Основная цель - это развитие уровня профессионализма сотрудников контрольно-счетных органов.

Например, Контрольно-счетная палата Вологодской области организует обучение своих сотрудников в Вологодском филиале ФГБОУ "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ" по программе повышения квалификации, Счетная палата Ульяновской области проводит ежегодно не менее трех семинаров по актуальным вопросам финансового контроля;

4) проводить совместные мероприятия, как контрольные, так и экспертно-аналитические, с контрольно-счетными органами муниципальных образований. Процесс совместного проведения

мероприятий включает несколько стадий: планирование, организация проведения, составление актов, отчета и заключения по итогам, а в случае выявления нарушений - составление представлений и предписаний (**подробнее см. п. 5 комментария к настоящей статье**);

5) по обращению контрольно-счетных органов муниципальных образований или представительных органов муниципальных образований **осуществлять анализ деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и давать рекомендации по повышению эффективности их работы.** Анализ деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется на основе представленных отчетов о выявленных нарушениях, составленных представлений и предписаний. Именно контрольно-счетные органы субъекта РФ обладают правом давать рекомендации контрольно-счетным органам муниципальных образований, расположенным на их территории, по осуществлению внешнего финансового контроля.

7. Часть седьмая комментируемой статьи определяет права Счетной палаты РФ по взаимодействию с контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований:

1) Счетная палата РФ также вправе проводить с контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований **совместные контрольные и экспертно-аналитические мероприятия** в соответствии с **ФЗ "О Счетной палате РФ"**, комментируемым **Законом**, стандартами, а также Положением о Совете контрольно-счетных органов РФ. **Организация взаимодействия с контрольно-счетными органами субъектов РФ и контрольно-счетными**

органами муниципальных образований осуществляется Счетной палатой РФ путем создания Совета контрольно-счетных органов;

2) Совет контрольно-счетных органов РФ, созданный Счетной палатой РФ, **оказывает контрольно-счетным органам РФ** следующие виды помощи:

- **организационную помощь** - планирование и организация проведения внешнего финансового контроля, предоставление необходимой информации, материалов, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

- **правовую помощь** - обсуждение проблем по вопросам правового обеспечения государственного финансового контроля, государственного аудита; участие в подготовке предложений по разработке и внедрению стандартов государственного аудита, государственного финансового контроля; участие в разработке предложений по совершенствованию бюджетного законодательства, о внешнем государственном (муниципальном) финансовом контроле; оказание правовой помощи в организации государственного аудита, государственного финансового контроля, обсуждение иных вопросов правового обеспечения;

- **информационную помощь** - мониторинг и обобщение передового отечественного и зарубежного опыта по организации и осуществлению внешнего государственного финансового аудита (контроля) и содействие его распространению среди контрольно-счетных органов; обобщение и подготовка рекомендаций по повышению эффективности осуществления внешнего государственного

финансового контроля; анализ отчетов о деятельности контрольно-счетных органов; участие в разработке критериев эффективности деятельности контрольно-счетных органов и выработке общих подходов к проведению оценки деятельности контрольно-счетных органов; подготовка рекомендаций по распространению опыта взаимодействия контрольно-счетных органов с органами общественного контроля. Информирование о проведенных мероприятиях, направлениях развития, проводимых семинарах, курсах повышения квалификации реализуется в том числе через размещение информации на едином портале Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов в сети Интернет по адресу www.portalkso.ru, пользование которым осуществляется в соответствии с [Регламентом](#) функционирования портала Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов РФ в сети Интернет, утвержденным Приказом Счетной палаты РФ от 26 декабря 2014 г. N 157. На указанном портале создана электронная библиотека, которая содержит все необходимые для сотрудников контрольно-счетных органов документы, в том числе стандарты Счетной палаты, стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля, методические документы Счетной палаты, контрольно-счетных органов, документы Совета контрольно-счетных органов, документы Союза муниципальных контрольно-счетных органов, статьи, журналы и другие материалы;

- **методическую помощь** - выработка консолидированных предложений по методологическому обеспечению, разработке и утверждению общих требований к стандартам государственного (муниципального) финансового контроля; подготовка проектов стандартов внешнего государственного контроля для региональных

контрольно-счетных органов; участие в работе по созданию единого для органов внешнего финансового контроля классификатора нарушений и недостатков, допускаемых участниками бюджетного процесса; разработка предложений по совершенствованию методологии и методического обеспечения контрольно-счетных органов; разработка подходов к вопросам планирования и проведения совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами. Так, Коллегией Счетной палаты РФ 12 мая 2012 г. были утверждены Общие **требования** к стандартам внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, а 17 октября 2014 г. - Общие **требования** к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований;

- **иную помощь** - может включать, например, помощь в этических вопросах, представляющую собой установление этических норм, правил профессионального поведения, взаимоотношений сотрудников контрольно-счетных органов РФ для достойного выполнения ими своего профессионального долга; разрешение этических конфликтов, оказание помощи, в том числе и посредством конфиденциальных консультаций, с целью обеспечения благоприятного морально-психологического климата в трудовых коллективах контрольно-счетных органов; анализ соблюдения контрольно-счетными органами принципа гласности, в том числе информационное наполнение официальных веб-сайтов контрольно-счетных органов;

3) Счетная палата РФ **сотрудничает с высшими учебными заведениями** по подготовке кадров и

повышению квалификации, получению дополнительного профессионального образования, организует проведение лекций, семинаров, конференций, вебинаров для содействия в получении профессионального образования и дополнительного профессионального образования работников контрольно-счетных органов;

4) Счетная палата РФ **осуществляет** совместно с контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований **планирование совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и организует их проведение**. Проведению совместных мероприятий предшествует их включение в план, который формируется совместно Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований;

5) Счетная палата РФ **анализирует деятельность контрольно-счетных органов субъектов РФ** путем обобщения их деятельности, анализа предоставленных отчетов о деятельности и готовит рекомендации по повышению эффективности осуществления ими внешнего государственного финансового контроля. Инициирование данных процедур может быть осуществлено контрольно-счетными органами субъектов РФ или законодательными органами государственной власти субъектов РФ. Закрепленное право Счетной палаты РФ не исключает проведение анализа и выработку рекомендаций по ее собственной инициативе.

Статья 19. Обеспечение доступа к информации о деятельности контрольно-счетных органов

Комментарий к [статье 19](#)

1. Часть 1 комментируемой статьи закрепляет **принцип гласности деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.** Все контрольно-счетные органы подотчетны представительным органам власти, которые формируются гражданами государства. Реализации названного принципа возможна путем **размещения информации** следующим образом:

- в сети Интернет на официальных сайтах;
- в средствах массовой информации;
- в официальных изданиях контрольно-счетных органов.

Каждый контрольно-счетный орган обязан иметь сайт в сети Интернет, на котором на регулярной основе должна размещаться информация о деятельности контрольно-счетного органа. Также контрольно-счетные органы имеют свое собственное издание, которое распространяется на территории соответствующего субъекта РФ либо муниципального образования. Размещение информации возможно и в других средствах массовой информации.

Приведем примеры правового регулирования обеспечения доступа к информации о деятельности контрольно-счетных органов в нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований.

В соответствии с п. 17.1 Положения о контрольно-ревизионной комиссии города Троицк, утвержденного решением Совета депутатов г. Троицк

Московской области, информация размещается **на сайте администрации городского округа Троицк** в г. Москве в сети Интернет и в средствах массовой информации.

В соответствии со **ст. 23** Закона Московской области от 12 ноября 2010 г. N 135/2010-ОЗ "О Контрольно-счетной палате Московской области" контрольно-счетная палата издает **Информационный сборник Контрольно-счетной палаты Московской области**, являющийся его официальным информационным изданием, выпускаемым ежеквартально в электронной форме, и размещается **на официальном сайте Контрольно-счетной палаты Московской области** в сети Интернет. Дума Московской области вправе принять решение об опубликовании сведений о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных нарушениях, вынесенных представлениях, предписаниях, принятых по ним решениям и мерам в газете "Ежедневные новости. Подмоскovie" и размещении их на официальном сайте Думы Московской области.

В соответствии с **п. 16** Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Егорьевск Московской области, утвержденного решением Совета депутатов городского округа Егорьевск Московской области от 17 февраля 2016 г. N 451/44, Контрольно-счетная палата городского округа Егорьевск размещает информацию **на официальном сайте городского округа Егорьевск** Московской области в сети Интернет.

Согласно ст. 17 Положения о Контрольно-счетной комиссии муниципального образования "Тарусский район", утвержденного решением районного собрания

муниципального района "Тарусский район" от 25 апреля 2014 г. N 11, информация о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах ежеквартально размещается контрольно-счетной комиссией Тарусского района **на сайте администрации** муниципального района "Тарусский район", **публикуется в районной газете "Октябрь"**.

Обратим внимание, что неисполнение контрольно-счетными органами обязанности по созданию и поддержанию функционирования в сети Интернет официального сайта признается судами незаконным.

Пример: Топкинским городским судом Кемеровской области было указано, что в соответствии со **ст. 4** комментируемого Закона деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности. При этом одним из способов реализации принципа гласности в деятельности контрольно-счетного органа является организация работы официального сайта соответствующего контрольно-счетного органа, который позволяет обеспечить открытый доступ к информации о деятельности контрольно-счетного органа, включая информацию о проведенных и планируемых мероприятиях, выявленных нарушениях и т.д. Обязанность контрольно-счетного органа по созданию официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети Интернет предусмотрена **ст. 19** комментируемого Закона.

На своем официальном сайте в сети Интернет контрольно-счетный орган должен размещать информацию о своей деятельности, о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах. Отсутствие официального сайта контрольно-счетного органа свидетельствует о том, что не реализуется один из основных принципов его деятельности - гласности в работе контрольно-счетного органа. Данное обстоятельство свидетельствует о нарушении прав неопределенного круга лиц на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления, что может способствовать коррупционным проявлениям. В данном деле на контрольно-счетный орган решением суда была возложена обязанность по созданию в сети Интернет официального сайта для размещения на нем информации (см. решение Топкинского городского суда Кемеровской области от 29 октября 2012 г. по делу N 2-693/12).

Обязательному опубликованию в указанных источниках информации подлежит следующая информация:

- о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях - проведение осуществляется в соответствии с планами контрольно-счетных органов;

- о выявленных при их проведении нарушениях - систематизация выявленных нарушений преследует несколько целей: активизировать

превентивные меры, показать неотвратимость наказания за нарушения, совершенствовать не только внешний, но и внутренний финансовый контроль;

- **о внесенных представлениях и предписаниях** - информативный механизм, показывающий эффективность работы контрольно-счетных органов;

- **о принятых решениях и мерах**, - с одной стороны, показывает неблагоприятные последствия в случае нарушения бюджетного законодательства, с другой стороны, также свидетельствует об эффективности финансового контроля.

Законодатель определяет следующие **требования к публикуемой информации**: актуальность, достоверность, правильность оформления, отсутствие информации "для служебного пользования", сведений, содержащих государственную тайну.

В сети Интернет создан официальный сайт Российской Федерации, на котором размещается информация об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений (**ГИС ЕСГФК**) по адресу <http://portal/audit/gov.ru>. Целью создания данного сайта является повышение эффективности финансового контроля. Сайт содержит две части: открытую (для свободного доступа) и закрытую (для зарегистрированных участников, к которым относятся контрольно-счетные органы, органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами и их территориальными подразделениями, объекты аудита).

Контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований размещают на ГИС ЕСГФК информацию об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля), включая информацию о мерах, принятых по предписаниям, представлениям, уведомления о применении бюджетных мер принуждения, о привлечении к административной ответственности.

Опубликование информации о нарушениях влечет риск оспаривания объектами контроля данных как не соответствующих действительности и порочащих деловую репутацию истца. Однако суды отказывают в удовлетворении таких исков по причине законодательно закрепленной обязанности контрольно-счетных органов публиковать соответствующую информацию. Поскольку публикуемые сведения основываются на данных, содержащихся в официальных документах органа внешнего государственного финансового контроля, они не могут опровергаться путем предъявления исков о признании их не соответствующими действительности (см., например, [Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11 марта 2015 г. по делу N А41-33594/14](#), [Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 20 апреля 2015 г. по делу N А58-4023/2014](#), [Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 7 февраля 2013 г. по делу N А19-14570/2012](#)).

2. Институт подотчетности контрольно-счетных органов закреплен в Лимской [декларации](#) (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме в 1977 г.). **Контрольно-счетные органы подотчетны в своей деятельности законодательным (представительным) органам власти.** [Часть вторая комментируемой статьи](#) закрепляет периодичность

подготовки отчета - **один раз в год**, т.е. за период деятельности с 1 января по 31 декабря.

Началу подготовки годового отчета предшествует издание распоряжения, в котором утверждаются структура отчета, форма и структура аналитических записок, формы таблиц по результатам контрольной и экспертно-аналитической деятельности, формы приложений, сроки представления отчета лицами, ответственными за подготовку отдельных частей отчета.

Годовой отчет должен содержать: титульный лист, оглавление, раздел об основных результатах деятельности контрольно-счетного органа, тематические разделы, содержащие основные результаты контрольной и экспертно-аналитической деятельности, а также приложения. В качестве приложения оформляются основные показатели деятельности, структура финансовых нарушений, количественные данные об исполнении представлений и предписаний.

После того как проект отчета подготовлен, он подлежит утверждению коллегией контрольно-счетного органа, а затем направляется в представительные органы власти для рассмотрения.

Отчеты счетной палаты подлежат обязательному рассмотрению законодательными органами власти в соответствии с законодательством о бюджетном процессе.

Опубликование в средствах массовой информации и размещение в сети Интернет отчета возможно исключительно после утверждения представительными органами власти.

3. Часть третья комментируемой статьи определяет, что опубликование в средствах массовой информации или размещение в сети Интернет информации о деятельности контрольно-счетных органов осуществляется **в соответствии с:**

- **законодательством Российской Федерации** (комментируемым **Законом**, Федеральным **законом** от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", **Законом** РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне", **Законом** РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" и др.);

- **законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и регламентами контрольно-счетных органов.** Субъекты РФ и муниципальные образования имеют право определять в своих нормативных правовых актах порядок опубликования информации о деятельности контрольно-счетных органов и издания, в которых она публикуется, в соответствии с требованиями комментируемой **статьи**.

Пример: Глава Арсеньевского городского округа и Прокурор города Арсеньева обратились в суд с заявлением к Думе Арсеньевского городского округа, указав, что ряд положений муниципального правового акта от 28 декабря 2011 г. N 74-МПА "Положение о Контрольно-счетной Палате Арсеньевского городского округа" противоречат федеральному законодательству. В частности, просили признать противоречащими закону и недействительными с момента принятия **ч. 1 ст. 18** в части опубликования контрольно-счетной палатой

информации о своей деятельности в официальных изданиях или средствах массовой информации, определенных для официального опубликования муниципальных правовых актов Арсеньевского городского округа Уставом Арсеньевского городского округа; **ч. 3 ст. 19** в части опубликования годового отчета о деятельности Контрольно-счетной палаты в средствах массовой информации или размещения в сети Интернет только после принятия решения Думой Арсеньевского городского округа, что не соответствует **ч. 3 ст. 19** комментируемого Закона.

Суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, обоснованно признал данный правовой акт не действующим в указанной части со дня вступления решения суда в законную силу (см. **Определение** Приморского краевого суда от 26 апреля 2012 г. N 33-3634 "Об оставлении без изменения решения Арсеньевского городского суда Приморского края от 17 февраля 2012 г.").

Статья 20. Финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов

Комментарий к **статье 20**

1. Часть первая комментируемой статьи устанавливает, что **финансирование деятельности контрольно-счетного органа субъекта РФ, контрольно-счетного органа муниципального образования осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ и средств местного бюджета соответственно в объеме, позволяющем обеспечить**

возможность осуществления возложенных на них полномочий.

Нормативными правовыми актами публично-правовых образований контрольно-счетные органы наделяются организационной и функциональной независимостью при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности, полномочиями государственного заказчика, имеющего право самостоятельно размещать заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (см., например, Закон Ставропольского края от 28 декабря 2011 г. N 102-кз "О Контрольно-счетной палате Ставропольского края", [Закон](#) г. Москвы от 30 июня 2010 г. N 30 "О Контрольно-счетной палате Москвы").

Порядок финансирования соотносится с правовым статусом контрольно-счетного органа.

Так, например, Законом Пермского края от 12 сентября 2011 г. N 808-ПК "О Контрольно-счетной палате Пермского края" установлено, что Контрольно-счетная палата Пермского края является государственным органом Пермского края, обладает правами юридического лица (ст. 1). Положением о Контрольно-счетной палате Новоанинского муниципального района Волгоградской области, утвержденным решением Новоанинской районной Думы Волгоградской области от 6 сентября 2011 г. N 10/80, правовой статус контрольно-счетной палаты определен в качестве органа местного самоуправления, обладающего правами юридического лица, являющегося муниципальным казенным учреждением.

В соответствии со [ст. 6](#) БК РФ **казенное учреждение** - это государственное (муниципальное)

учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Правовое положение казенного учреждения, закрепленное в [ст. 161 БК РФ](#), согласно [п. 11 названной статьи](#) распространяется на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы).

Таким образом, финансирование контрольно-счетных органов субъекта РФ, муниципального образования **осуществляется на основании бюджетной сметы, заложенной в расходную часть соответствующего бюджета**, содержащей расходы казенного учреждения согласно бюджетной классификации. **Бюджетная смета** - документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения ([ст. 6 БК РФ](#)).

В актах, регулирующих функционирование контрольно-счетного органа конкретного публично-правового образования, в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации может предусматриваться, например, что финансовое обеспечение деятельности контрольно-счетной палаты осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ и

предусматривается в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на нее полномочий (включая расходы на финансирование членских взносов в объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов Российской Федерации, субъектов РФ, международные объединения органов финансового контроля, а также представительские расходы) (ст. 22 Закона Ставропольского края от 28 декабря 2011 г. N 102-кз "О Контрольно-счетной палате Ставропольского края").

Расходы на обеспечение деятельности контрольно-счетного органа предусматриваются в бюджете **отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов** Российской Федерации (см., например, решение Думы Тугульдетского района от 20 октября 2011 г. N 44 "О контрольно-счетном органе Тугульдетского района").

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 18 БК РФ).

В соответствии с [Приказом](#) Минфина РФ от 1 июля 2013 г. N 65н "Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации" **классификация расходов бюджетов**

представляет собой группировку расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отражает направление бюджетных средств на выполнение федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления (муниципальными органами) и органами управления государственных внебюджетных фондов основных функций, решение социально-экономических задач.

Общие требования к порядку формирования перечня кодов элементов видов расходов классификации расходов бюджетов утверждает Министерство финансов РФ при дополнительной детализации расходов бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов).

Единой для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в части финансирования деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований является группа "[Расходы на выплаты персоналу](#) в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами" по подгруппам: "[Расходы на выплаты персоналу казенных учреждений](#)", "[Расходы на выплаты персоналу государственных \(муниципальных\) органов](#)".

В соответствии с бюджетной классификацией расходы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на функционирование контрольно-счетных органов отражаются по [подразделу 0106](#) "Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора", в котором подлежат

отражению расходы на выполнение функций органов государственной власти, органов государственного финансового контроля, органов местного самоуправления, осуществляющих функции финансовых органов в соответствии с бюджетным законодательством, налоговых и таможенных органов, органов государственной власти, иных государственных и муниципальных органов, осуществляющих функции финансового (финансово-бюджетного) надзора (контроля) в соответствии с бюджетным законодательством, а также расходы на содержание учреждений, обеспечивающих их деятельность.

Порядок составления смет и осуществления расходов регулируется законами субъектов РФ и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления, закрепляющими организацию бюджетного процесса названных публично-правовых образований в соответствии с [требованиями](#), установленными Приказом Минфина РФ от 20 ноября 2007 г. N 112н "Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений". Бюджетная смета казенного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение. Бюджетная смета казенного учреждения, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, утверждается руководителем главного распорядителя бюджетных средств. Законом Ненецкого автономного округа от 22 сентября 2011 г. N 58-ОЗ "О Счетной палате Ненецкого автономного округа", в частности, установлено, что Собрание депутатов осуществляет финансирование Счетной палаты **за счет бюджетной сметы** Собрания депутатов Ненецкого автономного округа. Согласно легальному определению бюджетной сметы это документ,

устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения (ст. 6 БК РФ).

Утвержденные показатели бюджетной сметы казенного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций казенного учреждения. **Лимит бюджетных обязательств** - это объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде) (ст. 6 БК РФ).

В бюджетной смете казенного учреждения дополнительно могут утверждаться иные показатели, предусмотренные порядком составления и ведения бюджетной сметы казенного учреждения.

Показатели бюджетной сметы казенного учреждения, руководитель которого наделен правом ее утверждения в соответствии с порядком утверждения бюджетной сметы казенного учреждения, могут быть детализированы по кодам статей (подстатей) соответствующих групп (статей) классификации операций сектора государственного управления в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств. Так, Приказом Министерства финансов Забайкальского края от 22 января 2015 г. N 11-пд "Об утверждении Порядка применения целевых статей бюджетной классификации расходов бюджета в части, относящейся к бюджету Забайкальского края и бюджету Территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края" утвержден порядок, регламентирующий процедуру применения целевых

статей классификации расходов бюджета Забайкальского края, используемых при составлении бюджета края и его исполнении на соответствующий финансовый год и плановый период:

- по ст. 002 24 00 отражаются расходы бюджета на оплату труда, с учетом начислений, и социальные выплаты Председателю Контрольно-счетной палаты Забайкальского края и его заместителям;

- по ст. 002 25 00 отражаются расходы бюджета края на оплату труда, с учетом начислений, и социальные выплаты аудиторам Контрольно-счетной палаты Забайкальского края.

Согласно Положению о бюджетном процессе в городе Тынде, утвержденному решением Тындинской городской Думы от 22 декабря 2011 г. N 401, проекты смет расходов контрольно-счетной палаты **утверждаются руководителями соответствующих органов местного самоуправления и представляются вместе с проектом нормативно-правового акта о бюджете города на рассмотрение городской Думы** в соответствии с Положением "О порядке материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления города Тынды". Финансирование соответствующего контрольно-счетного органа производится **в соответствии с нормативно-правовым актом о бюджете** публично-правового образования путем перечисления денежных средств на лицевые счета контрольно-счетного органа.

Закон Забайкальского края от 2 ноября 2011 г. N 579-ЗЗК "О Контрольно-счетной палате Забайкальского края" в ст. 37 "Расходы на содержание

Контрольно-счетной палаты" закрепляет, что в целях осуществления полномочий контрольно-счетная палата обеспечивается служебными помещениями, автомобильным транспортом, средствами связи, иными необходимыми оборудованием и материалами. При этом материально-техническое и транспортное обеспечение Контрольно-счетной палаты, в том числе предоставление служебных помещений и средств связи, осуществляется за счет средств бюджета края.

Таким образом, в расходной части бюджетов субъекта РФ и бюджета муниципального образования закладываются в соответствии с установленными бюджетно-правовыми механизмами **финансирование оплаты труда должностным лицам контрольно-счетных органов и финансирование материально-технического обеспечения**. При этом подобное выделение средств должно **иметь строго целевую направленность**, определенную комментируемым **Законом**, а именно исполнение полномочий в достаточном объеме при достижении принципа эффективности расходования бюджетных средств.

Рассмотрим объем выделяемых бюджетных средств: например, по подразделу 0106 "Обеспечение деятельности **финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора**" в 2015 году были профинансированы расходы на содержание Контрольно-счетной палаты г. Стародуба в размере 602 077,40 рублей, или 100% от плана, в том числе:

- целевая статья 1007 на содержание аппарата Контрольно-счетной палаты - 77 541,31 рублей;

**- целевая статья 1006 - содержание
руководителя Контрольно-счетной палаты - 524
536,09 рублей <46>.**

**<46> Решение Совета народных депутатов г.
Стародуба от 28 июня 2016 г. N 253 "Об утверждении
годового отчета об исполнении бюджета городского
округа "город Стародуб" за 2015 год".**

**Решением Совета депутатов городского
поселения Луховицы Луховицкого муниципального
района Московской области от 19 ноября 2013 г. "О
бюджете городского поселения Луховицы на 2014
год и плановые периоды 2015 и 2016 годов"
утверждены расходы на содержание центрального
аппарата контрольно-счетного органа в объеме 1
021 тысяча рублей, из них:**

**- расходы на выплату персоналу
государственных органов - 975 тысяч рублей;**

**- иные выплаты персоналу за исключением
оплаты труда - 36 тысяч рублей;**

**- закупка товаров, работ и услуг в сфере
информационно-коммуникационных технологий - 1
тысяча рублей;**

- уплата прочих налогов - 4 тысячи рублей.

**Решением Совета муниципального
образования муниципального района
"Троицко-Печорский" от 15 декабря 2015 г. N 05/32
"О бюджете муниципального района**

"Троицко-Печорский" на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов" утверждены расходы на финансирование Контрольно-счетной палаты муниципального района "Троицко-Печорский" в объеме 1 059 616,00 тысяч рублей, из них:

- осуществление переданных полномочий контрольно-счетного органа поселений по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля - 2 786,00 тысяч рублей;

- расходы на выплаты персоналу государственных (муниципальных) органов - 99 200,00 тысяч рублей;

- закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд - 82 800,00 тысяч рублей;

- содержание руководителя Контрольно-счетной палаты муниципального района - 957 630,00 тысяч рублей и др.

2. Контроль за использованием контрольно-счетными органами бюджетных средств, государственного или муниципального имущества согласно [ч. 2 комментируемой статьи](#) осуществляется на основании постановлений (решений) законодательных (представительных) органов.

Согласно [п. 5 ст. 266.1 БК РФ](#) проверка расходов контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований за отчетный финансовый год осуществляется в соответствии с [комментируемым Законом](#).

Решением Думы Тугульдетского района от 20 октября 2011 г. N 44 "О контрольно-счетном органе Тугульдетского района" установлено, в частности, что контроль за использованием контрольно-счетным органом бюджетных средств и муниципального имущества осуществляется на основании правовых актов Думы Тугульдетского района. Аналогичное положение установлено Положением о Контрольно-счетной палате муниципального района "Город Краснокаменск и Краснокаменский район" Забайкальского края", утвержденным решением Совета муниципального района "Город Краснокаменск и Краснокаменский район" от 15 февраля 2012 г. N 10, и другими нормативно-правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований. Таким образом, комментируемым **Законом** не установлена прямая обязанность принимать акты, регулирующие проведение контрольных мероприятий по контролю за использованием контрольно-счетными органами бюджетных средств, тем самым за законодательными (представительными) органами субъектов РФ, местного самоуправления оставлено право по регулированию и закреплению правовых механизмов по проверке использования бюджетных средств органами внешнего финансового контроля специальными нормативными правовыми актами.

В ходе осуществления исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов муниципальных образований контроль за использованием средств контрольно-счетными органами осуществляется органами, наделенными полномочиями по исполнению названных бюджетов, в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальных образований, согласно **БК** РФ, устанавливающему общие положения бюджетного процесса. Так, законами

субъектов РФ, решениями органов местного самоуправления детализируется порядок исполнения и выделения средств на финансирование полномочий контрольно-счетных органов. Непосредственно контрольные мероприятия исполнительными органами субъекта РФ и муниципальных образований не осуществляются, но исполнение бюджетов на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана (прогноза кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году) позволяет осуществлять контрольные действия за использованием бюджетных средств. Так, например, Положением о бюджетном процессе в городском округе "Город Комсомольск-на-Амуре", утвержденным решением Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 16 ноября 2007 г. N 75, установлено, что лицевые счета для учета операций по исполнению местного бюджета открываются и ведутся в финансовом управлении администрации города, следовательно, счет контрольно-счетного органа открыт в финансовом управлении. Бюджетная смета муниципального казенного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится муниципальное казенное учреждение. Согласованный объем бюджетных средств, предоставляемых контрольно-счетному органу, отражается в бюджетной смете по доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Предварительный контроль направлен на целевое использование бюджетных средств при исполнении бюджета по расходам (финансировании на основе бюджетной сметы контрольно-счетных органов субъектов РФ, муниципальных образований). Следовательно, контроль за использованием бюджетных средств, выделяемых на финансирование

полномочий органов внешнего финансового контроля, осуществляется на этапе исполнения соответственно бюджета субъекта РФ, местного бюджета с применением **метода санкционирования операций**, под которым понимается совершение разрешительной надписи после проверки документов, представленных в целях осуществления финансовых операций, на их наличие и (или) на соответствие указанной в них информации требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения (ст. 267.1 БК РФ). **Отсутствие "прямого" контроля** за использованием бюджетных средств контрольно-счетными органами обусловлено их особым независимым финансово-правовым статусом. Исключением же являются средства, за счет которых осуществляется финансирование государственных (муниципальных) закупок.

Статья 21. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к [статье 21](#)

Комментируемая [статья](#) содержит **точную дату вступления в силу комментируемого Закона**, а именно **1 октября 2011 г.**

Комментируемый [Закон](#) был подписан Президентом РФ 7 февраля 2011 г. и опубликован в "Российской газете" 11 февраля 2011 г., N 29, что позволило контрольно-счетным органам субъектов РФ и муниципальных органов до момента вступления его в силу подготовить необходимые документы, внести изменения в действующие нормативные правовые акты.

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)