

Лекция по Модулю 7: «Взаимодействие ОМСУ с контрольными органами и построение правовой позиции: возражения, пояснения, доказательная база»

Цель лекции: научить слушателей выстраивать правовую позицию при взаимодействии с контрольными органами (ФАС, прокуратура, Счётная палата), грамотно готовить возражения и пояснения к актам проверок, опираясь на документы системы комплаенса (карта рисков, дорожная карта, отчётность по КПЭ), что напрямую связано с вашими задачами по подготовке возражений, служебных записок и линии защиты при проверках эффективности использования бюджетных средств.

1. Типовые ситуации взаимодействия с контрольными органами

Контрольные органы могут взаимодействовать с ОМСУ в разных форматах:

- **Запрос пояснений** (чаще всего по процедурам, срокам, основаниям решений).
- **Акт проверки** с перечнем выявленных нарушений.
- **Предписание** об устранении нарушений.
- **Возбуждение дела** (в т. ч. административное).

Для правовой позиции важно не просто «оправдываться», а **показать, что система контроля работала**, риски были известны, меры принимались, а выявленный случай — это отклонение, а не системное нарушение.

2. Структура правовой позиции: 3 уровня аргументации

Эффективная позиция строится на трёх уровнях:

Уровень 1 — фактический (что реально делалось)

Здесь вы подтверждаете, что процессы шли по регламенту, а контрольные процедуры реально применялись.

Инструменты: реестры проверок, отметки о согласовании, протоколы комиссий, журналы обучения, скриншоты из информационных систем.

Уровень 2 — документальный (какие документы подтверждают работу системы)

Вы показываете, что риски были выявлены и оценены, меры запланированы и реализованы, контроль велся регулярно.

Инструменты: карта комплаенс-рисков, дорожная карта, приказы об их утверждении, квартальные отчёты, реестр инцидентов.

Уровень 3 — правовой (как факты и документы соотносятся с нормами закона)

Вы связываете факты и документы с нормами права и показываете, почему действия ОМСУ не образуют нарушения либо нарушение не является системным.

Инструменты: ссылки на ст. 15, 16, 17 ФЗ № 135-ФЗ, разъяснения ФАС, судебную практику, внутренние регламенты.

С учётом ваших задач по подготовке служебных записок под Счётную палату: именно такая трёхуровневая структура делает позицию убедительной и «жёсткой» — она опирается не на эмоции, а на документы и нормы.

3. Как готовить возражения к акту проверки: структура и логика

Возражение — это не жалоба, а **документ правовой позиции**, где вы последовательно опровергаете выводы проверяющих либо показываете отсутствие системности нарушений.

Типовая структура возражения

1. **Вводная часть:** реквизиты акта проверки, предмет проверки, ваши возражения по существу.
2. **Фактические обстоятельства:** кратко и по пунктам, что реально делалось (со ссылками на документы).
3. **Документальное подтверждение:** перечень подтверждающих документов (реестры, приказы, отчёты) с указанием приложений.
4. **Правовая квалификация:** как ваши действия соотносятся с нормами (ст. 15/16/17 ФЗ № 135-ФЗ и др.).
5. **Вывод и просьба:** признать выводы необоснованными либо изменить формулировки, отменить предписание и т. п.

Пример логики:

«Риск „субъективная оценка заявок“ был включён в карту рисков (протокол от 15.08.2026), оценён как высокий, для его снижения утверждена дорожная карта (приказ от 20.08.2026). Внедрены шкала баллов и протокол оценки (доля решений с расчётом баллов — 100% за 2 месяца). Инцидент от 15.09.2026 зафиксирован в реестре, проведён разбор, виновные привлечены к ответственности. Текущий остаточный риск — умеренный. Единичный случай не свидетельствует о системных нарушениях».

4. Пояснения к акту проверки: отличия от возражений и правила составления

Пояснения подают, когда нужно **разъяснить отдельные моменты**, а не оспаривать весь акт. Они уместны, если проверяющие не до конца поняли процедуру или не учли принятые меры.

Когда подавать пояснения

- Если проверяющие не учли действующие контрольные процедуры.
- Если не видели утверждённые документы (карту рисков, дорожную карту).
- Если трактуют факты без учёта контекста (сроки, основания, регламенты).

Структура пояснений

1. Ссылка на пункт акта, по которому даются пояснения.
2. Краткое описание фактической ситуации.
3. Перечень подтверждающих документов.
4. Правовая квалификация (норма, разъяснения, практика).
5. Вывод: почему вывод проверяющих не соответствует фактическим обстоятельствам.

Пример формулировки:

«По п. 3 акта проверки: „отсутствие объективных критериев оценки заявок“. Поясняем: шкала баллов утверждена приказом от 20.08.2026 и применяется с 01.09.2026; доля решений с расчётом баллов за сентябрь — 100%. Реестр решений и копии протоколов прилагаются. Таким образом, объективные критерии имеются и применяются, вывод о нарушении не соответствует фактическим обстоятельствам».

5. Доказательная база: какие документы и как их использовать

Для защиты позиции важно заранее собрать и правильно оформить доказательства.

Тип документа	Как использовать в возражениях/пояснениях
Карта комплаенс-рисков	Показать, что риск был известен и оценён
Дорожная карта	Подтвердить, что меры по снижению риска были запланированы и реализуются
Квартальный отчёт по КПЭ	Доказать, что контрольные процедуры реально применяются (цифры, динамика)
Реестр инцидентов	Показать, что отклонения фиксируются и разбираются
Приказы об утверждении документов	Подтвердить официальный статус системы комплаенса
Протоколы комиссий, реестры проверок	Подтвердить фактическое применение контрольных процедур

Правило: к возражениям и пояснениям всегда прикладывайте **копии подтверждающих документов** либо указывайте их реквизиты и место хранения (например, «реестр проверок за III квартал — в папке S:/Compliance/Reports»).

6. Тактика взаимодействия: что говорить, чего избегать

Что работает

- **Ссылки на документы и даты:** «Риск включён в карту рисков от 15.08.2026, меры утверждены приказом от 20.08.2026».
- **Цифры и динамика:** «Доля проектов ТЗ, проверенных по чек-листу, выросла с 60% до 98% за 3 месяца».
- **Признание единичных отклонений и меры реагирования:** «Инцидент зафиксирован в реестре, виновные привлечены, меры усилены».

Чего избегать

- **Оправданий без доказательств:** «Мы старались сделать правильно» — не аргумент.
- **Отрицания очевидных фактов:** если нарушение было, лучше показать, что это единичный сбой, а система контроля работает.
- **Эмоциональных формулировок:** «несправедливо», «предвзято» — они ослабляют позицию.

7. Адаптация под разные контрольные органы

ФАС

Акцент на **прозрачность процедур и отсутствие барьеров для конкуренции**. Используйте: карту рисков по закупкам и имуществу, чек-листы экспертизы ТЗ, шкалы баллов.

Прокуратура

Акцент на **соблюдение закона и внутренних регламентов**. Используйте: реестры правовых экспертиз, протоколы комиссий, приказы.

Счётная палата (в т. ч. Республики Крым)

Акцент на **эффективность и целевое использование бюджетных средств, обоснованность расходов**. Используйте: КПЭ по срокам и качеству процедур, реестр инцидентов, отчёты о снижении рисков и экономии ресурсов.

С учётом вашего запроса на адаптацию формулировок под Счётную палату Республики Крым: в служебных записках и пояснениях делайте упор на **показатели эффективности** («сокращение сроков», «снижение количества отменённых закупок», «рост доли прозрачных процедур») и **внутренние регламенты** («в соответствии с регламентом от...»).

8. Практическое задание

Выберите одну из ситуаций (или используйте реальную из вашей практики) и выполните следующие шаги:

1. **Сформулируйте правовую позицию** по ситуации (3–5 предложений) по трёхуровневой структуре: факты → документы → право.
2. **Подготовьте проект возражения** к акту проверки (1–2 страницы) либо **проект пояснений** к акту (1 страница) по одному из пунктов. Обязательно включите ссылки на документы (карта рисков, дорожная карта, отчёты по КПЭ) и приложите перечень приложений.
3. **Составьте список подтверждающих документов** (реестр, приказ, отчёт и т. п.) с указанием реквизитов и места хранения.
4. **Адаптируйте формулировки** под Счётную палату Республики Крым (добавьте акцент на эффективность, целевое использование средств, соблюдение регламентов).

Варианты ситуаций:

- В акте проверки указано, что в ТЗ на закупку есть характеристики «под одного поставщика».
- В акте указано, что отсутствует объективная шкала баллов при распределении субсидий.
- В акте указано, что помещение предоставлено без торгов.

Это задание — прямая основа для подготовки реальных возражений, пояснений и служебных записок, которые вы запрашивали ранее.

9. Типичные ошибки при подготовке возражений и пояснений

- **Отсутствие ссылок на документы:** утверждения без подтверждения выглядят как оправдания.
 - **Игнорирование фактов:** попытка отрицать очевидное снижает доверие к позиции.
 - **Слишком общий язык:** «мы соблюдаем закон» — не аргумент; нужны конкретные примеры.
 - **Неадаптированная аргументация:** одни и те же формулировки для ФАС, прокуратуры и Счётной палаты — неэффективно.
 - **Нет приложений:** без копий документов позиция остаётся голословной.
-

10. Ключевые выводы

- **Правовая позиция строится на фактах, документах и нормах.** Не пытайтесь просто «отбиться» от претензий — покажите, что система контроля реально работала.

- **Карта рисков, дорожная карта и отчётность по КПЭ — это ваша доказательная база.** Они позволяют показать, что риски были известны, меры приняты, контроль вёлся.
- **Возражения и пояснения должны быть структурированы и подтверждены документами.** К ним обязательно прикладывайте копии или указывайте реквизиты и место хранения.
- **Формулировки нужно адаптировать под конкретный орган контроля.** Для Счётной палаты делайте акцент на эффективности и целевом использовании средств; для ФАС — на прозрачности и отсутствии барьеров для конкуренции.
- **Даже в небольшом муниципалитете можно выстроить сильную правовую позицию,** если фиксировать процессы, регулярно обновлять документы и подкреплять аргументы цифрами и документами