СОВЕТ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ

ПРИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**КОМИССИЯ ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ**

**Заключение**

**на обращение Счетной палаты Оренбургской области**

**по вопросам реализации полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации в связи с внесением изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации**

Подготовлено членом комиссии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по правовым вопросам, начальником юридического отдела Счетной палаты Республики Татарстан

С.А. Козиной

г. Казань - 2020

В комиссию Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по правовым вопросам *(далее – Комиссия)* поступило обращение Счетной палаты Оренбургской области *(далее - Обращение)* в отношении ряда вопросов, возникших по результатам анализа изменений, внесенных Федеральными законами № 178-ФЗ от 18.07.2017 и № 199-ФЗ от 26.07.2019 в Бюджетный Кодекс Российской Федерации *(далее – БК РФ)*.

**Первый блок вопросов** связан с реализацией установленного частью 1 статьи 268.1 БК РФ полномочия по контролю за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов:

* в каком случае юридические лица, заключившие государственный (муниципальный) контракт, могут являться объектами внешнего финансового контроля.

Согласно части 1 статьи 266.1 Бюджетного кодекса РФ объектами государственного финансового контроля являются, в том числе индивидуальные предприниматели, юридические и физические лица, получающие средства бюджета на основании государственных (муниципальных) контрактов. Указанные лица - «получающие средства бюджета на основании государственных (муниципальных) контрактов» - не являются получателями бюджетных средств в понятии, установленном ст. 6 БК РФ. *«Получающими» рассматривается как выраженное в глагольной форме буквальное определение действия по получению исполнителем контракта средств от заказчика.*

* возможно ли проведение проверки исполнительной, бухгалтерской, иной документации, связанной с исполнением контрактов, сторон контрактов.

Согласно статье 14 (пункты 6,7 части 1) Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ **«**Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» *(далее – ФЗ-6)* должностные лица контрольно-счетных органов имеют право:

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;

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.

Приведенное правовое регулирование с достаточной определенностью отвечает на поставленные выше вопросы:

- **юридические лица, заключившие государственный (муниципальный) контракт, являются объектами внешнего финансового контроля в силу прямого указания части 1 статьи 266.1 БК РФ (какого либо дополнительного основания для этого не требуется);**

**-  должностные лица контрольно-счетного органа вправе знакомиться с исполнительной, бухгалтерской, иной документацией, связанной с исполнением контрактов, при этом указанная документация (ее содержание) будет являться не предметом проверки, а источником информации (доказательств) для контроля за соблюдением условий контрактов.**

В связи с тем, что имеющееся законодательное регулирование представляется достаточным для формирования позиции Комиссии по рассмотренному вопросу, указанные в Обращении совместное письмо Минфина России и Федерального казначейства от 26.09.2012, письмо Минфина России от 24.11.2014, а также Стандарт внутренней организации «Осуществление Федеральным казначейством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений», утвержденный приказом Федерального казначейства № 385 от 29.12.2017, не рассматривались. Кроме того, указанные письма были приняты до внесения рассматриваемых изменений в БК РФ.

* каковы пределы контроля (круг вопросов, которые могут быть проверены) за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов, в том числе с учетом положений статьи 98 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» *(далее – Федеральный закон 44-ФЗ)*.

Законодательство не определяет круг конкретных вопросов финансово-хозяйственной деятельности, подлежащих проверке (возможных к проверке) в рамках реализации органом внешнего финансового контроля полномочия по контролю за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов, установленного в части 1 статьи 268.1 БК РФ.

Следуя формальной логике, предметом контроля могут быть любые условия заключенного контракта, включая приложения, являющиеся его неотъемлемой частью (например, спецификации, проектно-сметная документация и др.). Контроль должен (может) реализовываться в отношении обеих сторон контракта – и заказчика, и исполнителя (подрядчика, поставщика).

При этом вопросы, включаемые в программу контрольного мероприятия и (или) определяемые непосредственно на месте, должны относится к компетенции контрольно-счетного органа – иметь целью исполнение функций, задач и полномочий органа внешнего финансового контроля, установленных в бюджетном законодательстве, в ФЗ-6 и в законах субъектов РФ (муниципальных правовых актах).

Например, в рамках контроля за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов вопросы соблюдения размера авансирования, неизменности (с учетом отклонений, допускаемых законодательством) цены контракта и объемов товаров, работ, услуг, соблюдения сроков исполнения обязательств, оценки качества работ (товаров, услуг), их соответствия условиям контрактов могут рассматриваться не только по признаку формального исполнения условий контрактов, но и в том числе, в целях оценки результативности (эффективности и экономности) использования средств бюджета *(пункт 4 части 1 статьи 9 ФЗ-6)*.

По мнению Комиссии, учитывая идентичность полномочий, установленных БК РФ и Федеральным законом 44-ФЗ для Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, в деятельности органов внешнего финансового контроля регионального и муниципального уровня могут быть восприняты подходы, принятые в Счетной палате Российской Федерации. Так, в соответствии с частью 12 статьи 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. Оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами». Исходя из этого, контроль за соблюдением условий контрактов может осуществляться в ходе аудита в сфере закупок. В то же время в ходе аудита в сфере закупок могут рассматриваться и другие вопросы, не сводящиеся к условиям контрактов (например, планирование и обоснование закупок).

**С учетом изложенного, Комиссия приходит к выводу, что реализация контрольно-счетным органом полномочия по контролю за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов может осуществляться в ходе аудита в сфере закупок, при этом могут рассматриваться вопросы выполнения условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также любым другим условиям контрактов.**

**Второй блок вопросов**

-допускается ли в рамках контроля за соблюдением целей, условий и порядка предоставления межбюджетных трансфертов проверка использования средств местного бюджета, источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации, с учетом позиции Минфина России *(приказ Минфина России от 28.05.2018 № 113 «Об утверждении Стандарта осуществления Федеральным казначейством внутреннего государственного финансового контроля «Проверка предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, имеющих целевое назначение, и (или) их использования»)*;

- возможно ли осуществление контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации государственного финансового контроля в отношении муниципальных учреждений в рамках части 2.1 статьи 266.1 БК РФ.

Частью 2.1. статьи 266.1 БК РФ определены основания и объекты контроля при:

- предоставлении (соблюдение целей, порядка и условий предоставления) межбюджетных трансфертов;

- исполнении договоров (соглашений) о предоставлении межбюджетных трансфертов;

- исполнении контрактов (договоров, соглашений), источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты.

В процессе контроля за соблюдением целей, порядка и условий предоставления из бюджета субъекта РФ межбюджетных трансфертов контроль осуществляется на предмет соблюдения (исполнения) положений правового акта, устанавливающего соответствующие цели, порядок и условия, в отношении главных администраторов (администраторов) средств бюджета субъекта РФ, предоставивших межбюджетные трансферты.

В процессе контроля за соблюдением условий договоров (соглашений) о предоставлении межбюджетных трансфертов контроль осуществляется на предмет соблюдения условий уже заключенных договоров (соглашений) в отношении как органа, предоставившего межбюджетные трансферты, так и финансовых органов и главных администраторов (администраторов) средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты.

В процессе контроля за соблюдением условий контрактов (договоров, соглашений), источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являются указанные межбюджетные трансферты контроль осуществляется на предмет соблюдения условий уже заключенных контрактов (договоров, соглашений) в отношении как органа, заключившего такой контракт в качестве лица, финансирующего его исполнение за счет средств бюджета, источником которых являются межбюджетные трансферты, так и в отношении другой стороны контракта (договора, соглашения), которой указанные денежные средства предоставляются за исполнение своих обязательств, это – юридические и физические лица, в том числе бюджетные учреждения, индивидуальные предприниматели.

Отмеченная в Обращении смысловая разница понятий «предоставление средств из бюджета» и «получение средств из бюджета» не оказывает влияние на существо взаимоотношений. По мнению Комиссии, семантическое различие этих понятий не может являться главным при определении существа взаимоотношений в рамках исполнения, например, государственного (муниципального) контракта: исполнителю (поставщику) за оказанные услуги, поставленные товары выплачивается вознаграждение путем предоставления средств из бюджета.

Государственные (муниципальные) учреждения являются объектами государственного (муниципального) финансового контроля в силу прямого указания в части 1 статьи 266.1 БК РФ.

Исходя из буквального прочтения положений части 2.1 статьи 266.1 БК РФ юридические лица, *в том числе бюджетные учреждения*, являются объектами контроля в случае предоставления им *(например, на основании соглашений о выделении субсидий на выполнение задания, субсидий на иные цели, заключаемых в соответствии с абзацами 6,7 части 1 статьи 78.1 БК РФ)* средств из бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты.

Данная позиция совпадает с подходами, принятыми при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля. Так, согласно подпункту «в» пункта 5 упомянутого в Обращении Стандарта осуществления Федеральным казначейством внутреннего государственного финансового контроля «Проверка предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, имеющих целевое назначение, и (или) их использования» (приказ Минфина России № 113н от 28.05.2018), объектами контроля при проведении проверок являются государственные бюджетные и автономные учреждения субъекта Российской Федерации (муниципальные бюджетные и автономные учреждения) в части соблюдения ими целей и условий предоставления средств, источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты.

Установление в части 2 статьи 266.1. БК РФ оговорки, касающейся оснований осуществления контроля в отношении отдельных объектов контроля, к которым бюджетные учреждения не относятся, указывает на возможность осуществления контроля в отношении бюджетных учреждений вне зависимости от проведения проверок главных распорядителей бюджетных средств.

С учетом изложенного, Комиссия приходит к следующему выводу:

-  **контроль за соблюдением целей, условий и порядка предоставления межбюджетных трансфертов тесно связан с контролем за использованием межбюджетных трансфертов. Цели, условия и порядок предоставления межбюджетных трансфертов должны соблюдать как органы (организации), предоставляющие средства, так и органы (организации) использующие их. Поэтому при контроле за использованием межбюджетных трансфертов нужно контролировать соблюдение целей, условий и порядка предоставления их получателем. Вместе с тем контроль в отношении органов (организаций), предоставляющих межбюджетные трансферты не будет являться контролем за использованием межбюджетных трансфертов, соответствующие мероприятия будут являться контролем за использованием средств бюджета, из которого предоставляются межбюджетные трансферты;**

- **в рамках контроля за соблюдением условий контрактов (договоров, соглашений), источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являются межбюджетные трансферты, предоставленные местному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации, контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации вправе реализовывать полномочия в отношении муниципальных учреждений** **в части соблюдения ими целей и условий предоставления средств, источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты.**

**По третьему вопросу** о возможности (правомерности) осуществления контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации контроля за использованием межбюджетных трансфертов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации из федерального бюджета Комиссия отмечает, что данный вопрос уже содержался в обращении СП Оренбургской области от 07.12.2017 № 1-25/1085. Позиция Комиссии изложена в заключении на обращение, принятом на заседании от 27.03.2018 (протокол № 7) и размещенном в библиотеке Портала КСО в материалах комиссии за 2018 год.