СОВЕТ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ

ПРИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**КОМИССИЯ ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ**

**Заключение**

**на обращение Счетной палаты Саратовской области о правомерности вынесения предписания проверяемому объекту в случае выявления нецелевого использования бюджетных средств по результатам экспертно-аналитического мероприятия**

Подготовлено

Контрольно-счетной палатой

Архангельской области

г. Архангельск 2020 г.

В комиссию по правовым вопросам Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (далее – Совет КСО) поступило обращение Счетной палаты Саратовской области о правомерности вынесения предписания проверяемому объекту в случае выявления фактов нецелевого использования бюджетных средств в ходе аудита в сфере закупок, проводимого в рамках 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».

Комиссия Совета КСО по правовым вопросам, рассмотрев материалы обращения, пришла к следующим выводам:

В силу [части 1 статьи 10](consultantplus://offline/ref=AB117CB07C89B0DD0CDC2E0268779838703EF28B26ADF6392760E34DA769E21C9CFBBDC5EDC1DEB6C4363C3E32173B8C0F090F9C3F101AB7j0VDN) Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий.

Согласно [части 4 статьи 16](consultantplus://offline/ref=D7B3A3BC42D659721900CE7FB32F5E5BA3DB7E42809D1F0BA648AE13DAFDE24FBE62F9482B89605C33DE5E723F8D2E36F80653DDD457EB6910TBG) Федерального закона № 6-ФЗ в случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также в случае воспрепятствования проведению должностными лицами контрольно-счетных органов контрольных мероприятий контрольно-счетные органы направляют в органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам предписание.

Предписание контрольно-счетного органа должно содержать указание на конкретные допущенные нарушения и конкретные основания вынесения предписания [(часть 5 указанной статьи)](consultantplus://offline/ref=D7B3A3BC42D659721900CE7FB32F5E5BA3DB7E42809D1F0BA648AE13DAFDE24FBE62F9482B89605C3CDE5E723F8D2E36F80653DDD457EB6910TBG).

Таким образом, действующее законодательство предусматривает два основания для вынесения предписания контрольным органом: выявление нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению; воспрепятствование проведению контрольных мероприятий. При этом отсутствует законодательный запрет для вынесения предписания в случае выявления в ходе экспертно-аналитического мероприятия нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению.

Вместе с тем в предписании, основанном на выявленных нарушениях, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, обязательно следует указывать конкретное допущенное нарушение, из которого следует необходимость применения безотлагательных мер.

Наличие вероятностных рисков причинения ущерба бюджету, а также выявленные факты свершившегося нецелевого использования денежных средств и иного неправомерного расходования бюджетных средств сами по себе не могут свидетельствовать о наличии нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, следовательно, в таком случае основания для выдачи предписания в соответствии с [частью 4 статьи 16](consultantplus://offline/ref=76C1391460451120D0FF2BE8C8A06AF02E912EB7A49902A85FEEEDFDE032579DA6C83E87C7722F0750FB40EF5063AB8558E86B7D62A7588C7Ah0G) Федерального закона № 6-ФЗ отсутствуют.

Часть 1 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) предполагает осуществление аудита в сфере закупок контрольно-счетными органами.

Контрольно-счетные органы, как органы аудита в сфере закупок, в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок ([часть 2 статьи 98](consultantplus://offline/ref=01B384758C61445753F859A4F7EA2D47DBAA548A96AC9DD86A22C1680E6D1451B73208CD8F440BD8EA03DAD86A02D7E73968FE3457E4E6C3e3TFN) Федерального закона № 44-ФЗ).

Для достижения целей, указанных в [части 2 статьи](consultantplus://offline/ref=01B384758C61445753F859A4F7EA2D47DBAA548A96AC9DD86A22C1680E6D1451B73208CD8F440BD8EA03DAD86A02D7E73968FE3457E4E6C3e3TFN) 98 Федерального закона № 44-ФЗ, органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам ([часть 3 статьи 98](consultantplus://offline/ref=01B384758C61445753F859A4F7EA2D47DBAA548A96AC9DD86A22C1680E6D1451B73208CD8F440BD8EB03DAD86A02D7E73968FE3457E4E6C3e3TFN) Федерального закона № 44-ФЗ).

Органы аудита в сфере закупок обобщают результаты осуществления деятельности, указанной в [части 3](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346602/54811ea26a45c7bf256758fabc5d4da044cb6cdf/#dst101373) этой же статьи, в том числе устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливают предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируют информацию о реализации указанных предложений и размещают в единой информационной системе обобщенную информацию о таких результатах (часть 4 статьи 98 Федерального закона № 44-ФЗ).

Из указанных в Федеральном законе № 44-ФЗ положений следует, что результатом аудита в сфере закупок являются предложения, направленные на устранение выявленных нарушений, на совершенствование контрактной системы в сфере закупок. Форма изложения указанных предложений законодателем не определена.

Между тем по итогам нескольких судебных разбирательств вынесены решения, согласно которым аудит в сфере закупок следует квалифицировать как экспертно-аналитическое мероприятие, не предполагающее, исходя из цели его проведения, принятие по его итогам мер административного принуждения (Определение Верховного Суда РФ от 22.10.2018 N 301-КГ18-16375 по делу N А31-11643/2017, Определение Верховного Суда РФ от 14.12.2017 N 302-КГ17-18553 по делу N А58-5427/2016 и др.).

При этом в приведенных в обращении примерах судебных актов предписания были вынесены не по фактам нарушений бюджетного законодательства или законодательства о контрактной системе, а по факту непредоставления документов по требованию (запросу) КСО. Вместе с тем суды не сочли непредоставление информации воспрепятствованием проведению мероприятия КСО.

Так, в решении по делу № А31-11692/2017 указано, что Учреждение в письме указало на отсутствие у него запрашиваемой информации в связи с отсутствием законодательно установленной обязанности иметь и предоставлять подобную информацию в силу положений статей 93, 103 Федерального закона № 44-ФЗ. Кроме того, оспоренное предписание вопреки требованию части 5 статьи 16 Федерального закона № 6-ФЗ не содержит указания на обстоятельства, свидетельствующие о воспрепятствовании Учреждением проведению проверки (экспертно-аналитическому мероприятию). В решении по делу № А31-11643/2017 указано, что непредставление документов, которые объективно отсутствовали у учреждения на момент их запрашивания (доказательств обратного контролирующий орган не представил), не может расцениваться как нарушение положений статьи 13 Федерального закона № 6-ФЗ.

Таким образом, в случае установления в ходе экспертно-аналитического мероприятия (в том числе аудита в сфере закупок) нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, возможно вынесение предписания контрольно-счетным органом. При этом вынесение предписания по фактам нарушений законодательства о контрактной системе может быть признано незаконным, поскольку данное полномочие закреплено за контрольными органами в сфере закупок. В части нарушений бюджетного законодательства (например, нецелевого использования) в предписании следует обосновать безотлагательность требующихся мер по их пресечению и предупреждению.