**Актуальные вопросы деятельности**

**контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований**

20 мая 2021 год

*Алексей Дмитриевич Пронькин,*

*председатель Контрольно-счетной палаты Томской области*

Контрольно-счетной палатой Томской области при реализации предоставленных полномочий, с учетом сложившейся с участием Палаты судебной практики определены следующие актуальные вопросы, связанные с необходимостью выработки единого подхода контрольно-счетных органов для их разрешения и осуществления дальнейшей работы.

**1. Вопрос об обязательности исполнения по существу представлений контрольно-счетных органов в части недостатков в деятельности проверяемого объекта**

В деле А67-7202/2018 по иску к Палате о признании недействительным ее представления суды последовательно придерживались позиции, что представления органов внешнего государственного финансового контроля «содержат властные предписания, т.е. создают, порождают и изменяют правоотношения, характеризуются принудительным воздействием на действия проверяемого лица, а значит содержат меры государственного принуждения».

При этом суды проигнорировали и не дали никакой оценки возражениям Палаты о том, что представления контрольно-счетных органов, в отличие от других ненормативных актов государственных органов, наделенных контрольными функциями, могут содержать не только информацию о выявленных нарушениях, но и информацию о недостатках в работе проверяемой организации, и что если устранение выявленных нарушений – это определенные действия, направленные на приведение сложившихся правоотношений в соответствие с конкретными нормами законодательства, то устранение выявленных недостатков может быть осуществлено различными путями и способами, выбор которых осуществляет проверяемая организация самостоятельно.

Сложившаяся ситуация стала возможной в результате молчаливого отказа судов всех инстанций дать оценку оспариваемому представлению Палаты как ненормативному правовому акту, который может содержать указания на недостатки в работе проверяемого объекта, которые в свою очередь являются лишь мнением контрольного органа, не порождают обязанности совершить определенные действия, направлены на совершенствование бюджетного процесса, не накладывают каких-либо ограничений на проверяемый объект только в силу включения таких недостатков в состав представления.

Проблема правильного понимания судами правовой природы представлений контрольно-счетных органов основана на особенностях их правового регулирования в Федеральном законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В частности, в отличие от всех иных контрольных органов, указанный закон предписывает включать в представления контрольно-счетных органов не только выявленные нарушения, но и недостатки в работе проверяемых организаций. При этом закон никак не регламентирует, что необходимо понимать под недостатками и каким образом они могут быть исправлены.

Очевидно, что, оценивая какой-либо факт как недостаток в работе, контрольно-счетный орган высказывает лишь свое мнение о том, как было бы эффективнее действовать в определенной ситуации. Также очевидно, что, как и любое мнение, мнение контрольно-счетного органа является субъективным. Более того выводы о недостатках делаются в тех случаях, когда действия проверяемого объекта невозможно квалифицировать как нарушения, т.е. по данному вопросу отсутствует четкое нормативное регулирование, что лишает недостатки нормативной основы, требующей от проверяемого объекта каких-либо определенных действий для их устранения. Недостатки, указанные контрольно-счетным органом, не могут нарушать права проверяемой организации или создавать препятствия в осуществлении её деятельности только потому, что являются частью ненормативного правового акта.

Однако именно такая логика положена в решения судов по делу А67-7202/2018, когда мнение Палаты, изложенное в оспариваемой части представления, признано нарушающим права истца только потому, что представление является ненормативным правовым актом, и целиком трактуется судами как содержащее властные указания.

В тоже время в судебной практике имеются примеры, когда арбитражные суды в достаточной степени проанализировав правовое регулирование полномочий органов внешнего государственного финансового контроля, пришли к прямо противоположным выводам (например, по делам № А60-4747/2019, № А60-74124/2018).

В сложившейся ситуации полагаем, что однозначная позиция в части определения особенностей правовой природы представлений КСО имела бы решающее значение не только для формирования единообразной судебной практики, но и для правоприменения, в т.ч. по такому важному вопросу как привлечение к ответственности за неисполнение представлений КСО.

**2.** **Вопросы правового регулирования предоставления субсидий юридическим лицам (не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам**

В ходе проводимых контрольных мероприятий Палатой было обращено внимание на отдельные несоответствия положений ст. 78 Бюджетного кодекса РФ и Общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий…, утв. Постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 № 1492 (далее – Общие требования).

Так, из положений Бюджетного кодекса РФ и Общих требований не представляется возможным однозначно определить:

1) что из перечисленного в п. 5 Общих требований является условиями, а что – порядком предоставления субсидии;

2) в каких случаях подлежит применению мера ответственности в виде возврата субсидии, поскольку Бюджетный кодекс РФ предусматривает возврат субсидии только за нарушение условий ее предоставления, а в соответствии с Общими требованиями такая ответственность наступает также за недостижение значений результатов предоставления субсидии и показателей, указанных в подп. «м» п. 5 Общих требований;

3) правомерно ли установление нормативным правовым актом, регулирующим предоставление субсидии, дополнительных оснований для возврата субсидии помимо оснований, предусмотренных п. 7 Общих требований.

Представляется, что устранение выявленных нами противоречий Бюджетного кодекса РФ и Общих требований позволит снять следующие вопросы правоприменения:

оценка КСО исполнения проверяемыми объектами условий предоставления субсидии, неотвратимость привлечения к административной ответственности за их нарушение;

применение возврата субсидии за недостижение значений результатов и показателей предоставления субсидии, если их достижение не является условием предоставления субсидии;

установление в качестве основания для возврата субсидии нецелевого использования бюджетных средств, поскольку п. 7 Общих требований предусматривает единый перечень мер ответственности за нарушение и условий, и целей, и порядка предоставления субсидий.

**3. Вопрос об эффективности привлечения к участию в проводимых контрольно-счетными органами мероприятиях на договорной основе экспертных организаций или отдельных специалистов**

При проведении Палатой проверки использования средств межбюджетного трансферта на ремонт автомобильных дорог были установлены факты ненадлежащего выполнения подрядчиком своих обязательств по ремонту дороги, выразившиеся в предъявлении к оплате фактически невыполненных объемов работ.

Для исследования толщины и площади отремонтированного асфальтобетонного покрытия Палатой в ходе контрольного мероприятия по государственному контракту привлечена специализированная экспертная организация, выбранная из списка судебных экспертных организаций, размещенного на сайте арбитражного суда области. По результатам проведенных по контракту работ экспертной организацией подготовлены акты экспертных исследований. На основании полученных данных инспекторами Палаты составлен акт контрольного обмера, сделаны выводы по результатам контрольного мероприятия, в т.ч. установлен факт оплаты фактически невыполненных работ.

Администрация поселения в дальнейшем обратилась в арбитражный суд с иском о взыскании с подрядной организации оплаты за некачественно выполненные работы (дела № А67-13712/2019, № А67-14240/2019).

По данному делу судом назначена судебно-строительная экспертиза, порученная другой специализированной экспертной организации, выводы которой и легли в основу судебного решения, при этом проигнорированы и никак не оценены доказательства, полученные Палатой в ходе контрольного мероприятия, и представленные суду акты экспертных исследований.

Поскольку указанные субъекты привлекаются к участию в мероприятиях, проводимых контрольно-счетными органами, на договорной основе, ответственность за дачу заведомо ложного заключения (статья 307 УК РФ) они не несут. В данном случае права и обязанности сторон регулируются договором об оказании экспертных услуг.

Судебная экспертиза назначается определением суда, постановлением судьи, дознавателя, следователя.

При этом в п. 13 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 04.04.2014 № 23 указано, что доказательственную силу имеет только заключение эксперта, назначенного по определению суда в рамках рассматриваемого дела. Внесудебное заключение статусом экспертного не обладает, однако может быть признано судом иным документом, допускаемым в качестве доказательства (ст. 89 АПК).

При таких обстоятельствах возникает вопрос об эффективности использования контрольно-счетными органами права на привлечение к участию в проверках сторонних организаций и специалистов. Представляется, что контрольно-счетные органы будут проводить такие экспертные исследования в целях реализации своих полномочий в полном объеме, однако в случае возникновения судебного спора по результатам проверки потребуются дополнительные расходы на проведение судебных экспертиз (повторных судебных экспертиз).