Экспертное заключение

Контрольно-счетной палаты города Лермонтова по проекту решения Совета города Лермонтова «Об уполномоченном органе местного самоуправления города Лермонтова на осуществление контроля в сфере закупок»

17 февраля 2017 года                                                                  г. Лермонтов

         Настоящим проектом предлагается уполномочить Контрольно-счетную палату города Лермонтова на осуществление контроля в сфере закупок. По мнению контрольно-счетной палаты, наделение контрольно-счетного органа муниципального образования (далее - КСО) указанными функциями неправомочно.

В соответствии со ст.11 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) контрактная система в сфере закупок основывается на единых принципах и подходах, предусмотренных настоящим законом и позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок.

В соответствии со ст.99 Федерального закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок осуществляют: федеральный орган исполнительнойвласти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, органы исполнительнойвластисубъекта РФ, органы местного самоуправления муниципального района, городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок.

В указанной статье не содержится указания на то, что уполномоченными органами на осуществление контроля в сфере закупок для муниципальных нужд могут быть органы местного самоуправления, являющиеся именно органами исполнительнойвласти (местной администрации). Тем не менее, это не означает, что таким уполномоченным органом может быть такой орган местного самоуправления, как муниципальный КСО, поскольку законодательство РФ должно применяться в системной связи между всеми его нормами.

Федеральным законом № 44-ФЗ на контрольно-счетные органы возложена только функция аудита в сфере закупок (ст.98), тогда как вопросы контроля в сфере закупок регулируются ст.99 этого закона. Среди органов контроля в сфере закупок, указанных в ст.99 особое место, отводится органам внутреннего муниципального финансового контроля, к функциям которых относится в том числе установление законности составления и исполнения бюджетов в отношении расходов по закупкам, обоснование начальной (максимально) цены контракта, установление достоверности учета расходов по закупкам и отчетности. Согласно ч.9 ст.99 Федерального закона № 44-ФЗ органами внутреннего муниципального финансового контроля, в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд, являются органы (должностные лица) местной администрации.

Решением Совета города Лермонтова от 30.04.2014г. № 26 «О внесении изменений в решение Совета города Лермонтова от 06.06.2007 № 54 «Об утверждении Положения о финансовом управлении администрации города Лермонтова» на финансовое управление администрации города Лермонтова возложены задачи и функции по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля в сфере закупок в соответствии с федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

            По результатам мониторинга, проведенного Контрольно-счетной палатой установлено, что в муниципальных районах Ставропольского края, городах КМВ и других городах РФ (Липецк, Волгоград, Брянск и др.) органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, определена администрация муниципального образования в лице финансового управления.

*Контрольно-счетная палата обращает внимание*, в пояснительной записке к проекту решения, администрацией города Лермонтова приводится некорректная ссылка на выводы Верховного суда РФ (постановление от 19.09.2012 года по делу № 6-ПВ12ПР, определение Верховного суда РФ от 25.09.2013 № 64-АПГ-13-8) о неправомерности совмещения функций по осуществлению контроля в сфере заказов одним органом исполнительной власти, так как одни из этих функция являются контрольными, а другие – объектом контроля. Это выводы Верховного суда РФ, сложившиеся по результатам рассмотрения спорных вопросов применения норм Федерального закона от 21.07.2005г № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который утратил силу   со вступлением в силу с 1 января 2014 года Федерального закона   №44-ФЗ.

Согласно ст.3 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) муниципальный КСО является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, образуется представительным органом муниципального образования и подотчетен только ему. В статье 265 Бюджетного кодекса РФ (далее –БК РФ) совершенно четко определено, что внешний финансовый контроль является контрольной деятельностью контрольно-счетных органов муниципальных образований, а внутренний муниципальный финансовый контроль является контрольной деятельностью органов муниципального финансового контроля, являющихся органами местных администраций (финансовых органов муниципальных образований). При этом ст.268.1 БК РФ определено, что полномочиями органов внешнего муниципального финансового контроля является контроль в сферах, установленных Федеральным законом № 6-ФЗ.

Аналогично мнение департамента развития контрактной системы Министерства экономического развития РФ (письма Минэкономразвития РФ от 09.09.2014 № Д28и-1758 и от 21.07.2015 № Д28и-2013).

         Возложение функций уполномоченного органа контроля в сфере закупок (которые включают  согласование проведения закрытого конкурса, закрытого конкурса с ограниченным участием, закрытого двухэтапного конкурса, закрытого аукциона либо возможности заключения (заключения) контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), не согласуются с правовым положением и целями создания контрольно-счетных органов, поскольку указанные функции в соответствии со ст.ст.65, 69 и 219 БК РФ являются составной частью процесса исполнения местного бюджета по расходам в форме согласования (санкционирования)  расходов на закупки товаров, работ и услуг для муниципальных нужд.

Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом №6-ФЗ не предусмотрено участие органов внешнего финансового контроля (контрольно-счетных органов) в процедурах исполнения бюджетов, за исключением исполнения бюджетной сметы на свое содержание. Согласно ч.2 ст.154 и ст.215.1 БК РФ организация исполнения бюджета возложена на финансовые органы, а исполнение местного бюджета обеспечивается местной администрацией.

Статьей 267.1 БК РФ санкционирование операций (совершение разрешительной надписи) отнесено к одному из методов финансового контроля, но в соответствии с ч.2 ст.269.1 БК РФ это является функцией органов внутреннего финансового контроля (финансовых органов). Очевидно, что возложение на муниципальный КСО вышеуказанных функций вступает в противоречие с принципами объективности и независимости контрольно-счетного органа, установленными статьей 4 Федерального закона №6-ФЗ. По существу, муниципальный КСО ставится в недопустимые условия, когда в ходе проведения внешней проверки исполнения местного бюджета КСО должен будет проверять и давать оценку решениям, которые он или с его участием были приняты в ходе закупок товаров работ и услуг для муниципальных нужд. Внешний контроль потому и называется «внешний», что он должен быть независимым от органов исполнительной власти и не должен участвовать в какой-либо форме в исполнении бюджетов.

Совмещение функций КСО по внешнему финансовому контролю, аудиту закупок и контролю в сфере закупок противоречит принципу единства контрактной системы. Неправомерность возложения таких функций на контрольно-счетный орган, косвенно подтверждает и то, что в отношении  закупок для федеральных нужд и нужд субъектов РФ уполномоченными органами контроля в сфере закупок Федеральным законом №44-ФЗ определены именно органы исполнительной власти, ст.23.66 и ч.4 ст.28.3 КоАП РФ составление протоколов и рассмотрение ряда дел об административных правонарушениях в сфере закупок отнесено также к полномочиям должностных лицам федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Имеется судебная практика, подтверждающая неправомерность возложения функций контроля на контрольно-счетные палаты муниципальных образований (решение Советского районного суда города Брянска от 13.05.2015 по делу № 2-262(2015), Красногорский районный суд Брянской обрасти по иску прокуратуры Гордеевского района Брянской области).

Председатель Контрольно-счетной

палаты города Лермонтова                                                             Т.В.Мохнатая