**Тезисы выступления аудитора счетной палаты Тульской области Гремяковой О.П. на региональной конференции**

**«Закупки – 2018» на тему: «Классификация нарушений, выявляемых счетной палатой области в ходе осуществления полномочий по аудиту в сфере закупок»**

г. Тула 25.10.2018

Добрый день, уважаемые участники конференции!

Вопросы аудита в сфере закупок являются одним из ключевых направлений при осуществлении внешнего государственного финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами. Закупки органов исполнительной власти, а также подведомственными им учреждениями составляют значительную часть осуществляемой данными объектами финансово-хозяйственной деятельности. В связи с чем практически каждое контрольное мероприятие по проведению внешнего государственного финансового контроля затрагивает вопросы аудита в сфере закупок.

В рамках осуществления полномочий по аудиту в сфере закупок еще в 2016 году были разработаны и утверждены на Коллегии счетной палаты «Стандарт внешнего государственного финансового аудита» и «Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок».

В этих документах приведена примерная программа и отчетные материалы проведения аудита в сфере закупок, а также определены критерии и показатели оценки эффективности системы закупок объекта аудита и методология их оценки. Ознакомиться с этими документами можно на сайте счетной палаты.

Контрольно-счетные органы при осуществлении своей деятельности руководствуются Классификатором нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного контроля, одобренным Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации, (в редакции от 2015 года) и рекомендованным для применения в работе всем контрольно-счетным органам. В настоящее время подготовлена новая версия Классификатора, который будет утвержден до конца текущего года. На региональном уровне данный классификатор будет утвержден с учетом действующих региональных нормативных правовых актов.

Хотелось бы еще обратить внимание, что Федеральным казначейством РФ также утвержден Классификатор нарушений (рисков), выявляемых в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере» (утв. Казначейством России 19.12.2017) (ред. от 02.07.2018).

В настоящее время (19.09.2018) в первом чтении приняты поправки в Бюджетный Кодекс РФ в части совершенствования государственного (муниципального) контроля, внутреннего финансового контроля и аудита, который будет осуществляться в соответствии с федеральными стандартами внутреннего финансового контроля и аудита, устанавливаемыми Министерством финансов Российской Федерации.

В рамках совершенствования системы контроля на всех уровнях, повышения его эффективности, а также применения единообразного подхода к квалификации и классификации выявляемых нарушений ведутся разговоры об унификации применяемых классификаторов нарушений, обмена информацией о результатах контрольных мероприятий и признания их результатов контролерами всех уровней. Это позволит гармонизировать подходы к осуществлению финансового контроля на всех уровнях, а также разработать эффективную модель управления рисками по минимизации нарушений.

В настоящее время разработан проект структуры единого классификатора нарушений (рисков), ВЫЯВЛЯЕМЫХ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ В ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ, который размещен на сайте Федерального казначейства.

На региональном уровне счетная палата также направила предложение в правительство области о применении единого классификатора нарушений при осуществлении контроля в сфере закупок, в том числе при осуществлении ведомственного контроля, на сегодняшний день получен ответ об актуальности данной темы, и я надеюсь, мы будем работать в данном направлении.

Кроме того, классификатор позволит определить наиболее проблемные места в применении законодательства и внедрить риск-ориентированный подход при планировании и проведении контрольных мероприятий.

Классификатор нарушений, который применяют контрольно-счетные органы, состоит из 7 групп, в которых детализированы 364 вида нарушений, из них 215 видов нарушений (59,1 % от общего количества) являются количественными (измеряются только в единицах), остальные виды нарушений имеют количественную и суммовую оценку.

Определены следующие группы нарушений:

1. Нарушения в ходе формирования и исполнения бюджетов (175 видов нарушений (48,1%));

2. Нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности (12 видов нарушений (3,3%));

3. Нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью (60 видов нарушений (16,5%));

4. Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц (54 вида нарушения (14,8%));

5. Нарушения в сфере деятельности Центрального банка РФ, его структурных подразделений и других банков и небанковских кредитных организаций, входящих в банковскую систему РФ, организаций с участием РФ в их уставных (складочных) капиталах и иных организаций, в том числе при использовании ими имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности (28 видов нарушений (7,7%));

6. Нарушения в ходе использования средств финансовой и гуманитарной помощи Российской Федерации, предоставляемой иностранным государствам, при реализации международных договоров, международных правительственных соглашений и в области соглашений о разделе продукции (21 вид нарушений (5,8%));

7. Иные нарушения (14 видов нарушений (3,8%)).

Кроме того, в настоящее время сформирован перечень типовых примеров (фактов) неэффективного использования ресурсов, выявляемых в ходе внешнего государственного и муниципального аудита (контроля), который предназначен для обеспечения единого подхода к установлению недостатков, оцениваемых как неэффективное использование ресурсов. Данный перечень сформирован в той же иерархической структуре по группам нарушений, что и Классификатор нарушений и содержит более 60 типовых примеров.

Сегодня мне бы хотелось остановиться на классификации нарушений, устанавливаемых контрольно-счетными органами на различных стадиях бюджетного и закупочного процессов, а также их отражения в бюджетном (бухгалтерском) учете, и обсудить предложения по предотвращению и минимизации выявляемых нарушений.

Я все эти нарушения сформировала по блокам. Если начинать с самого начала организации системы закупок заказчика, то все они идут от создания контрактной службы или назначения контрактного управляющего и необходимых комиссий для организации закупочного процесса.

И здесь уже начинают выявляться первые нарушения:

- назначение контрактного управляющего, сотрудника контрактной службы, не имеющего соответствующего образования;

- распределение должностных обязанностей в должностных регламентах сотрудников не соответствуют выполняемым функциям, типовому положению о контрактной службе, размытые полномочия. А это очень важно для определения лица, ответственного за совершение правонарушений. В противном случае к ответственности привлекается руководитель организации.

Приказом назначаются контрактными управляющими одни должностные лица, фактически функции выполняются другими лицами, не оформление ЭЦП на контрактного управляющего.

Комиссия по приемке создается в составе 2-3 человек, по Закону не менее 5 человек. Да, создание данной комиссии является правом заказчика, но раз уж он воспользовался данным правом, то надо соблюдать требования законодательства.

При этом хочу обратить ваше внимание на тот факт, что в контрактах практически во всех случаях прописана приемка комиссией, а акты приемки подписываются только руководителем заказчика.

Отсутствуют распорядительные документы по возложению полномочий по проведению внутренней экспертизы при приемке ТРУ, осуществления контроля за исполнением условий исполнения контрактов.

Про нормирование закупок. На сегодняшний день в основном все документы по нормированию разработаны главными распорядителями бюджетных средств и размещены в единой информационной системе.

При проверках этих документов выясняется, что не всегда ГРБС собирают всю информацию о закупках подведомственных учреждений и устанавливают требования к закупаемой продукции с учетом критериев по нормированию, установленные в нашем субъекте это средняя арифметическая сумма значений критериев, превышающих пять процентов:

– доля оплаты по отдельному виду товаров, работ, услуг за отчетный финансовый год;

доля контрактов в общем количестве контрактов на приобретение товаров, работ, услуг.

В ходе проверки были запрошены данные сведения и пересчитаны критерии, по результатам чего было выявлено, что в акты о нормировании включены ТРУ, которые учреждения вообще не закупают и наоборот, не включены те, которые надо включить.

Важно довести документы по нормированию до подведомственных учреждений, а то они впервые о них узнают только по результатам наших проверок.

Следующим блоком нарушений является планирование закупок, который включает подготовку плана закупок, плана-графика и документов по обоснованию закупок и включение на их основе объемов финансирования в бюджет области.

При планировании закупок основным нарушением является включение в документы по планированию неполного объема закупок, в плане закупок не указываются документы по нормированию закупок, неправильно отражаются цели закупок (в основном это функции и полномочия учредителя).

При формировании плана-графика основным нарушением является отсутствие документов по обоснованию начальной (максимальной) цены контракта, невключение в план-график объема закупок осуществляемых подотчетными лицами.

В соответствии с положениями [пункта 15 статьи 34](consultantplus://offline/ref=4C50BEE54037B76EC736850A2C20B7F35AA74EE00087C927CF727E830F35C816239BC1E5F7e9q5N) 44-ФЗ при заключении контракта в случаях, предусмотренных [пунктами 4](consultantplus://offline/ref=4C50BEE54037B76EC736850A2C20B7F35AA74EE00087C927CF727E830F35C816239BC1E4FCe9qFN) и [5 части 1 статьи 93](consultantplus://offline/ref=4C50BEE54037B76EC736850A2C20B7F35AA74EE00087C927CF727E830F35C816239BC1E5F4e9q0N), контракт может быть заключен в любой форме, предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации для совершения сделок.

Оплата заказчиками обязательств, связанных с указанной закупкой, может осуществляться в наличной форме, в том числе путем выдачи работникам подотчетных сумм на закупку продукции с учетом предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке.

При этом данный объем закупок должен быть отражен в плане-графике.

Еще одним из распространенных нарушений при планировании – является неопубликование или несвоевременное опубликование данных документов.

В ходе проверок также были выявлены нарушения про включение в планы-графики закупок с неправомерным выбором способа размещения заказа (в основном это касается единственного поставщика).

В своем выступлении на прошлой конференции я еще говорила о проблеме утверждения документов по планированию. В отдельных случаях проблема еще остается (документы подписываются ненадлежащими лицами и на ЕИС размещаются неподписанными).

Следующий большой блок нарушений касается исполнения контрактов, к которому относятся:

Неправомерное внесение изменений в контракт (договор);

Нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору);

Отсутствие экспертизы результатов, предусмотренных контрактом (договором), и отчета о результатах отдельного этапа исполнения контракта (договора). Здесь особо хочу обратить внимание на оформление результатов экспертизы. В типовых контрактах у нас практически во всех случаях прописано, что экспертиза может проводиться как силами заказчика, так и привлеченными внешними экспертами, а результаты экспертизы должны быть оформлены экспертным заключением и нет разделения по видам экспертиз. В логике законодательства о контрактной системе экспертиза должна быть оформлена до приемки результатов, а не после нее. При этом при осуществлении ремонтных работ, где в роли экспертов выступают центры технадзора экспертиза, экспертное заключение зачастую оформляется уже после подписания актов приемки. Еще обратите внимание на оформление документов по приемке, в контрактах прописано, что поставка осуществляется по накладным, а приемка результатов оформляется актом приемки по форме, приложенной к контракту. В большинстве случаев приемка осуществляется на основе накладных;

Еще надо обратить внимание, что с 01.07.2018 законом установлена обязанность проводить внешнюю экспертизу по несостоявшимся процедурам. Учитывая, что процент несостоявшихся процедур велик, это становится проблемой номер один.

Из общего количества проведенных процедур в 2017 году признаны несостоявшимися 3 896 (60,3%), что в стоимостном выражении составило 12 502,4 млн. рублей (60,5%). Из 2 904 процедур для нужд *муниципальных заказчиков* признаны несостоявшимися 1 778 (61,2%), что в стоимостном выражении составило 5 953,7 млн. рублей (66,1%).

Приемка и оплата поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, несоответствующих условиям контрактов. На этом нарушении хотелось бы остановиться поподробнее. По данному виду классификатора отражаются нарушения, связанные с неправомерной оплатой невыполненных работ (услуг), некачественное их выполнение или оказание. По результатам проверки средства возвращаются в бюджет или устраняются замечания по качеству. В настоящее время складывается судебная практика по классификации данных расходов как нецелевое использование бюджетных средств;

Неприменение мер ответственности по контракту (договору) (отсутствуют взыскания неустойки (пени, штрафы) с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя);

Неиспользование мер обеспечения исполнения обязательств (с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя) не удержаны обеспечение заявки, обеспечение исполнения контракта (договора).

Практически за все эти нарушения предусмотрена административная ответственность.

***Формирование отчетности о закупках у СМП и СОНКО***

Еще хочу обратить ваше внимание на формирование отчетности о закупках у субъектов малого предпринимательства и предложить министерству финансов провести практические занятия по заполнению данной формы отчетности. При проверках выясняется, что практически все формируют данный отчет с недостоверными данными.

***Дробление закупок***

В последнее время при проверках все чаще стали сталкиваться с таким явлением, называемым «дробление закупок». Думаю, никому этот термин разъяснять не нужно. И вроде бы с сточки зрения законодательства никаких нарушений и нет. Но это только на первый взгляд.

На сегодняшний день складывается административная практика за привлечение к ответственности заказчиков за разделение крупных по стоимости заказов на более мелкие и наиболее характерными признаками являются заключение в один день или незначительный промежуток времени нескольких самостоятельных контрактов на поставку одноименной продукции с одним и тем же поставщиком (подрядчиком, исполнителем) с суммой каждого договора не более 100 или 400 тыс. рублей с целью ухода от конкурентных процедур.

И напоследок самый массовый способ нарушений – это несвоевременное представление или непредставление вообще информации, сведений и (или) документов, подлежащих включению в реестры контрактов, или представление, направление недостоверной информации (сведений) и (или) документов, содержащих недостоверную информацию.

Следующий вид нарушения - это нарушение порядка применения бюджетной классификации РФ и наиболее часто встречающимся из него является путаница по отнесению текущего и капитального ремонта

|  |  |
| --- | --- |
| ***243* Закупка товаров, работ, услуг в целях капитального ремонта государственного (муниципального) имущества** | *244* **Прочая закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд** |
| По данному элементу отражаются расходы на закупку ТРУ, а также расходы ***по капитальному ремонту***, а также реставрации государственного (муниципального) имущества, за исключением расходов на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности. | По данному элементу отражаются расходы на закупку ТРУ для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, а также расходы государственных (муниципальных) учреждений, не отнесенных согласно Указаний (65н) к иным элементам видов расходов  (расходы ***на текущий ремонт*** отражаются по данному виду расходов) |

**Статья 15.11. Грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности**

*1. Под грубым нарушением требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности, понимается:*

*регистрация не имевшего места факта хозяйственной жизни либо мнимого или притворного объекта бухгалтерского учета в регистрах бухгалтерского учета;*

*отсутствие у экономического субъекта первичных учетных документов в течение установленных сроков хранения таких документов.*

Каждый факт хозяйственной жизни подлежит оформлению первичным учетным документом. Не допускается принятие к бухгалтерскому учету документов, которыми оформляются не имевшие места факты хозяйственной жизни, в том числе лежащие в основе [мнимых и притворных сделок.](consultantplus://offline/ref=561E5E100D3F85119DF92D2D85A1F6B68B232C1B2A5BF917184B8179AFB314848601BEB9915B8F7F4Ar3Q)

Своевременное и качественное оформление первичных учетных документов, передачу их в установленные сроки для отражения в бухгалтерском учете, а также достоверность содержащихся в них данных обеспечивают лица, ответственные за оформление факта хозяйственной жизни и (или) подписавшие эти документы. Поэтому обратите внимание на свою должностную инструкцию, что там написано про оформление и подписание первичных документов.

Лицо, ответственное за составление первичного документа, несет ответственность за достоверность содержания факта хозяйственной операции и обеспечивает его передачу для отражения в бухгалтерском учете.

Регистрация не имевшего места факта хозяйственной жизни либо мнимого или притворного объекта бухгалтерского учета в регистрах бухгалтерского учета содержит признаки административного правонарушения по ст. 15.11 КоАП.

При оформлении документов по приемке, необходимо обратить внимание на оформление первичных учетных документов в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Закон № 402-ФЗ).

В соответствии с нормами, установленными в 402-ФЗ, формы первичных учетных документов определяет руководитель экономического субъекта по представлению должностного лица, на которое возложено ведение бухгалтерского учета и утверждаются учетной политикой учреждения.

Обязательными реквизитами первичного учетного документа являются (ст. 9 402-ФЗ):

1) наименование документа;

2) дата составления документа;

3) наименование экономического субъекта, составившего документ;

4) содержание факта хозяйственной жизни;

5) величина натурального и (или) денежного измерения факта хозяйственной жизни с указанием единиц измерения;

6) наименование должности лица (лиц), совершившего (совершивших) сделку, операцию и ответственного (ответственных) за ее оформление, либо наименование должности лица (лиц), ответственного (ответственных) за оформление свершившегося события; 7) подписи лиц, предусмотренных пунктом 6 настоящей части, с указанием их фамилий и инициалов либо иных реквизитов, необходимых для идентификации этих лиц.

В ходе осуществления полномочий по аудиту закупок могут быть еще выявлены нарушения, связанные с процессом закупок, которые установлены бюджетным законодательством. Это следующие виды нарушений:

Принятие бюджетных обязательств в размерах, превышающих утвержденные бюджетные ассигнования и (или) лимиты бюджетных обязательств (ст. 15.15.10 КоАП)

Нарушение порядка и условий предоставления межбюджетных субсидий (ст. 15.15.3 КоАП)

Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций (ст. 15.15.4. КоАП)

Расходование бюджетных средств на цели, не соответствующие целям их предоставления (ст. 15.14 КоАП)

Неэффективное расходование бюджетных средств (ст. 34 БК РФ)

В настоящее время сформирован перечень типовых примеров (фактов) неэффективного использования ресурсов, выявляемых в ходе внешнего государственного и муниципального аудита (контроля), который предназначен для обеспечения единого подхода к установлению недостатков, оцениваемых как неэффективное использование ресурсов. Данный перечень формируется в той же иерархической структуре по группам нарушений, что и Классификатор нарушений и содержит более 60 типовых примеров:

- недостижение целевых значений показателей (индикаторов) государственных (муниципальных) программ;

- оплата работ по подготовке проектно-сметной документации, не получившей положительное заключение государственной экспертизы и (или) не прошедшей проверку достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

- выполненные изыскательские работы и разработанная проектно-сметная документация на строительство, реконструкцию и (или) техническое перевооружение объектов государственной (муниципальной) собственности, не использованы по назначению;

- длительное неиспользование объектов капитального строительства, введенных в эксплуатацию;

- устранение недостатков выполненных работ за счет собственных средств заказчика в период действия гарантийного обязательства подрядчика;

- оплата штрафных санкций, предъявленных государственному (муниципальному) заказчику за нарушение обязательств государственных (муниципальных) контрактов (договоров, соглашений).

Приобретение товаров (работ, услуг) по ценам, превышающим розничные цены и т.д.

Надеюсь, что сегодняшнее мероприятие позволит вам проанализировать свою работу, сделать соответствующие выводы и принять меры по минимизации рисков в своей непростой профессиональной деятельности. Желаю вам успехов и благодарю за внимание!