**Материалы к собранию Совета МКСО Приморского края**

06.07.2017 год 11-00 час. г. Владивосток

**«Актуальные вопросы внешнего муниципального финансового контроля: классификация нарушений, недостатков, рисков, угроз» (по материалам участия в заседании круглого стола с одноименным наименованием в г. Ульяновске).**

Доброго дня, уважаемые Коллеги!

Прежде, чем начать изложение своей небольшой информации, касающейся актуальных вопросов нашей деятельности и рассматриваемых в рамках работы общего Собрания членов Союза МКСО в г. Ульяновске, хочу сказать, что руководителем Союза МКСО стал Владимир Витальевич Астафьев, председатель КСП города Сочи, ранее являвшийся заместителем председателя Союза - Катренко Владимира Семеновича, аудитора СП РФ.

Поскольку он стал председателем Союза МКСО, в предверии 15 Конференции, он дал интервью, и это будет очевидно вектором в его работе на посту председателя:

«-о статусе КСО – «…деятельность контрольного органа, как структурного подразделения представительного органа не регулируется ФЗ №6 – ФЗ. Вследствие чего такой орган не вправе осуществлять полномочия КСО муниципального образования, установленные статьей 9 и другими статьями указанного закона».

К началу 2017 года около 5 % городских округов и 20% муниципальных районов не имели своих органов внешнего муниципального контроля.

 Что должно произойти для изменения ситуации?

1) должны быть внесены изменения в ФЗ №6 и №131 \_ФЗ, определяющие обязанность создания КСО в каждом городском округе и муниципальном районе;

2) должны быть законодательно закреплены положения о минимальной численности КСО муниципальных образований;

3) для обеспечения функциональной независимости КСО МО, должны быть обеспечены финансовыми и материальными ресурсами для исполнения возложенных на них полномочий.

 Конференции – это площадки для взаимного обмена опытом муниципальных контролеров всей России, позволяющие развивать и укреплять связи между КСО Мо, способствуют укреплению дисциплины расходования средств, что в итоге влияет на развитие самих МО».

Теперь кратко изложу вопросы, которые актуальны и для нашего региона, которые поднимались на заседаниях круглых столов в г. Ульяновске.

1. 26 мая 2017 года Государственной Думой РФ принят (одобрен) и направлен в Совет Федерации закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства», которым внесены изменения в главу 15 Кодекса.

В целях повышения ответственности главных распорядителей, получателей бюджетных средств устанавливается административная ответственность должностных лиц за нарушения установленных требований при осуществлении капитальных вложений (статьи 15.15.3 - 15.15.6 Кодекса в редакции законопроекта).

В целях повышения эффективности использования бюджетных средств внесли изменения в статьи 15.15.3, 15.15.4, 15.15.5, 15.15.6, 15.15.7 и 15.15.11 Кодекса.

| **Текст, к которому вносится поправка** | **Новая редакция текста законопроекта с поправкой** | **Пояснения** |
| --- | --- | --- |
| **Статья 15.15.3**. Нарушение **условий** предоставления межбюджетных трансфертов | Статья 15.15.3.Нарушение **порядка и (или) условий** предоставления межбюджетных трансфертов | В статье 15.15.3 Кодекса изменен пункт 1, добавлены пункты 2 и 3.Законом предусматривается административная ответственность дифференцированно в отношении всех участников бюджетного процесса, и предоставивших межбюджетные трансферты, межбюджетные субсидии на софинансирование капитальных вложений, и участников бюджетного процесса, получивших межбюджетные трансферты, межбюджетные субсидии на софинансирование капитальных вложений.Необходимо обратить ваше внимание на то, что при предоставлении или получении межбюджетных трансфертов, межбюджетных субсидий на софинансирование капитальных вложений законодатель требует не только соблюдения условий, но и порядка их предоставления (получения).Внесение изменений связано с тем, что в правоприменительной практике возникали разночтения при установлении фактов, влекущих административную ответственность, предусмотренную статьей 15.15.3. Кодекса, так как органами государственного (муниципального) финансового контроля субъектами нарушения условий предоставления межбюджетных трансфертов рассматривались только участники бюджетного процесса, которым были предоставлены межбюджетные трансферты. |
| 1. Нарушение главным распорядителем бюджетных средств, предоставляющим межбюджетные трансферты, и (или) финансовым органом, главным распорядителем (распорядителем), получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты, условий их предоставления, за исключением случаев, предусмотренных статьей 15.14 настоящего Кодекса, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет. | 1. Нарушение главным распорядителем бюджетных средств, предоставляющим межбюджетные трансферты, **порядка и (или) условий** предоставления межбюджетных трансфертов, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи и статьей 15.14

настоящего Кодекса, -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет. |
|  | 2. Нарушение главным распорядителем бюджетных средств, предоставляющим **межбюджетные субсидии на софинансирование капитальных вложений** в объекты государственной (муниципальной) собственности, **порядка и (или) условий** предоставления межбюджетных субсидий, за исключением случаев, предусмотренных статьей 15.14 настоящего Кодекса, -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет. |
|  | 3. Нарушение финансовым органом, главным распорядителем (распорядителем) или получателем средств бюджета, **которому предоставлены межбюджетные трансферты**, **порядка и (или) условий предоставления (расходования)** межбюджетных трансфертов, за исключением случаев, предусмотренных статьей 15.14 настоящего Кодекса, -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.»; |
| **Статья 15.15.4.** Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций1. Нарушение главным распорядителем бюджетных средств, предоставляющим бюджетные инвестиции, условий их предоставления, за исключением случаев, предусмотренных статьей 15.14 настоящего Кодекса, -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет. | **Часть 1 статьи 15.15.4 изложить в следующей редакции:**1. Нарушение главным распорядителем бюджетных средств, **получателем бюджетных средств**, осуществляющими бюджетные инвестиции **в объекты государственной (муниципальной) собственности или предоставляющими бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, бюджетным или автономным учреждением либо государственным (муниципальным) унитарным предприятием** (в части переданных им в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации, полномочий государственного (муниципального) заказчика при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности) **порядка осуществления бюджетных инвестиций или порядка предоставления бюджетных инвестиций либо неисполнение ими решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций или решения о предоставлении бюджетных инвестиций**, за исключением случаев, предусмотренных статьей 15.14 настоящего Кодекса, -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.»; | В статьи 15.15.4 и 15.15.5 внесены изменения в целях повышения ответственности главных распорядителей, **получателей бюджетных средств,** осуществляющих бюджетные инвестиции **в объекты государственной (муниципальной) собственности**, **предоставляющих бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями** и данными статьями устанавливается административная ответственность должностных лиц за нарушения установленных требований при осуществлении капитальных вложений, а именно:**порядка осуществления бюджетных инвестиций****порядка предоставления бюджетных инвестиций****неисполнение ими решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций****решения о предоставлении бюджетных инвестиций** |
|  | **статью 15.15.5 дополнить частью 1.1 следующего содержания:**«1.1. Нарушение главным распорядителем бюджетных средств или получателем бюджетных средств, предоставляющими субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, порядка предоставления указанных субсидий либо неисполнение ими решения о предоставлении субсидий, за исключением случаев, предусмотренных статьей 15.14 настоящего Кодекса, -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет.»; |  |
|  | **Дополнить статьей 15.15.5-1 следующего содержания:**«Статья 15.15.5-1.**Невыполнение государственного****(муниципального) задания»**1. Невыполнение государственного (муниципального) задания - влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста до одной тысячи рублей.2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей.»; | Кроме того, обращаю ваше внимание, что Кодекс дополнен статьей 15.15.5-1, которой предусмотрено административное наказание за невыполнение государственного (муниципального) задания. |
| Статья 15.15.6. Нарушение порядка представления бюджетной отчетностиНепредставление или представление с нарушением сроков, установленных бюджетным законодательством и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, бюджетной отчетности или **иных сведений**, необходимых для составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации | Статья 15.15.6. Нарушение порядка представления бюджетной отчетностиНепредставление или представление с нарушением сроков, установленных бюджетным законодательством и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, бюджетной отчетности, **либо формирование и представление с нарушением установленных требований сведений (документов)****б**) дополнить примечаниями следующего содержания:"Примечания:1. За административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей, в части нарушения установленных требований к срокам формирования и представления сведений (документов), необходимых для составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, не более чем на 15 рабочих дней административная ответственность не применяется.2. Бюджетная отчетность признается недостоверной в случае наличия в такой отчетности искажения любого показателя бюджетной отчетности, выраженного в денежном измерении, не менее чем на 10 процентов."; | Статья Кодекса об административной ответственности за нарушение порядка предоставления бюджетной отчетности также претерпела изменения и дополнена примечаниями **с уточнением сроков**, формирования и представления сведений (документов), необходимых для составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также уточнения случаев, когда отчетность является недостоверной.  |
| Статья 15.15.7. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных сметНарушение казенным учреждением порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет или порядка **учета бюджетных обязательств** -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей. | Статья 15.15.7. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных сметНарушение казенным учреждением порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет или порядка **бюджетного учета казенным учреждением показателей бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, а также принятых бюджетных и денежных обязательств**влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей. | Вносятся изменения в статью 15.15.7. Кодекса, установив административную ответственность за нарушение порядка бюджетного учета казенным учреждением **показателей бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, а также принятых бюджетных и денежных обязательств.** |
| Статья 15.15.11. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств**Несвоевременное** доведение до распорядителей или получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей. | Статья 15.15.11. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств**Несвоевременное распределение, отзыв либо** доведение до распорядителей или получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей. | Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств распределяют бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств в соответствии со статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации.При осуществлении полномочий по обеспечению исполнения федерального бюджета Правительством Российской Федерации устанавливаются сроки завершения расчетов по неисполненным обязательствам отчетного года по государственным контрактам и сроки отзыва неиспользованных лимитов бюджетных обязательств, доведенные получателям на оплату указанных государственных контрактов.Однако ответственность за нарушение указанных сроков законодательством Российской Федерации не была установлена.Законодатель установил эту ответственность в статье 15.15.11 Кодекса. |
| Статья 19.5. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль20. Невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного (муниципального) финансового контроля -влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет. | Статья 19.5. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль20. Невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) органа государственного (муниципального) финансового контроля -(в ред. Федерального закона от влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет. | И наконец, часть 20 статьи 19.5 дополнена административной ответственностью за невыполнение в установленный срок не только законного предписания, но и представления.  |

Мнение коллег сводилось к тому, что по 6 – ФЗ у КСО есть **право** на составление протоколов и нужно просчитывать, если последствия не наступят, то и протоколы составлять нет смысла. Нужно готовиться к этим процедурам, чтобы в суде быть готовым отстоять свою позицию. Прозвучало мнение, что при такой численности, какова она сейчас в КСО, приходится выбирать между исполнением полномочий в соответствии с 6 – ФЗ и ведением административной практики.

Как поделились коллеги, ведение административной практикой зачастую сводится к отказу судами КСО в удовлетворении их требований, за малозначительностью нарушений.

 Суды даже не приглашают КСО на заседания, а из-за отсутствия единой базы прохождения и отслеживания платежей, даже те средства, которые должны поступить в бюджет после принятия судами решений, долго «блуждают на невыясненных платежах». Необходимо отслеживать «вручную» эти поступления и постоянно их «искать». Коллеги делились в основном негативной «административной» практикой.

**2) ​ Взаимодействие муниципальных казенных учреждений и централизованных бухгалтерий**

Статьей 161 Бюджетного кодекса РФ казенное учреждение на основании договора (соглашения) вправе передать иной организации (централизованной бухгалтерии) полномочия по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности. Аналогичная норма содержится и в Федеральном законе «О бухгалтерском учете». Создание централизованных бухгалтерий является важной составляющей деятельности по оптимизации расходов бюджета ([Раздел III](https://clck.yandex.ru/redir/nWO_r1F33ck?data=NnBZTWRhdFZKOHQxUjhzSWFYVGhXU2tZRUhwQ0lDV2szSTRkd2l2WlhpQ2hMVUVKamdqZnZrcDYteDhjUE9RLWZWVl9mRjk4bzl6VzEwX21femg1QVdaeVVOZW5HMklLR0h3ckVUZl91Z3VKV01tbTNYcWxURFJuVnNzQ3Q5aGhvV3JraTRxd0V2ZlZLU1laYkNiZ0lfLVY2RFdDa2thTFZ3Mkx5aElWVk9FUjFDU1FiZnJpUVE&b64e=2&sign=4f56e176a02b539eec93980b46495b85&keyno=17) Рекомендаций, доведенных письмом Минфина России от 01.12.2014 г. № 06-03-05/61507).

Коллеги (г. Железногорск) поделились проблемами, возникшими в этом случае при организации работы по такому принципу.

**​ Проблемы,** возникающие при взаимодействии учреждений и централизованных бухгалтерий. Контрольно-счетной палатой города Железногорска установлены два направления нарушений, связанных с проблемами взаимодействия централизованных бухгалтерий и обслуживаемых ими учреждений. Это:

1)​ нарушения при составлении бюджетной (бухгалтерской) отчетности;

2)​ нарушения при осуществлении закупок учреждениями.

В случае составления бюджетной отчетности централизованной бухгалтерией данная отчетность подписывается тремя лицами – руководителем учреждения, руководителем централизованной бухгалтерии и бухгалтером-специалистом централизованной бухгалтерии. Такая норма содержится в приказах Минфина России № 33н и 191н.

Законодательством РФ предусмотрено подписание первичных учетных документов руководителем учреждения. Однако, нормативными актами РФ не предусмотрено, кем подписываются электронные платежные документы на перечисление денежных средств с лицевого счета учреждения.

1.Практика Контрольно-счетной палаты города Железногорска по производству дел об административных правонарушениях показывает, что фактом совершения административного правонарушения в части нецелевого использования бюджетных средств является перечисление денежных средств с лицевого счета учреждения (дело по одной из школ города судом обращено внимание - кто именно подписывал платежное поручение). Поэтому важно правильно определить функции и полномочия, как должностных лиц учреждения, так и работников централизованной бухгалтерии, с целью объективного установления ответственности.

2.Второй проблемой во взаимодействии централизованных бухгалтерий муниципальными учреждениями стало проведение закупок для муниципальных нужд. Доведение лимитов, работа с Федеральным казначейством, регистрация и учет бюджетных обязательств в соответствии с договорами на оказание услуг, выполнение работ, а также ведение электронного документооборота, правильность применения того или иного вида расходов к конкретной закупке при отсутствии взаимодействия с контрактными управляющими, которыми являются в большинстве случаев руководителями учреждений, приводят к различного рода нарушениям, связанными со сроками размещения информации в единой информационной системе (далее – ЕИС), объемом финансирования и казначейского контроля.

Отсутствие взаимодействия были выявлены нами при проведении аудита в сфере закупок. Предоставляемая объектами аудита информация имеет риски недостоверности и многочисленные ошибки. При этом договоры безвозмездного оказания услуг по бухгалтерскому обслуживанию, содержат обязательство централизованных бухгалтерий об осуществлении предварительного контроля за соответствием заключаемых договоров, объемов ассигнований, предусмотренных сметой доходов и расходов, своевременным и правильным оформлением первичных учетных документов и законностью совершаемых операций.

Несмотря на обязательство централизованных бухгалтерий, ответственность несет контрактный управляющий обслуживаемого учреждения.

3.​ Установление ответственности за ведение бухгалтерского учета и составление отчетности

Во взаимоотношениях централизованных бухгалтерий с обслуживающими их учреждениями, наблюдается неопределенность в вопросе ответственности за ведение и организацию бухгалтерского учета.

Такая неопределенность исходит из нормы статьи 7 Федерального закона «О бухгалтерском учете», возлагающей ответственность за ведение бухгалтерского учета, как на руководителя (часть 1), так и на лицо, с которым заключен договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета (часть 8).

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса об административных правонарушениях», ответственность за нарушение правил ведения бухгалтерского учета несет руководитель учреждения, даже если функции по ведению бухгалтерского учета переданы третьим лицам (централизованной бухгалтерии).

Однако решения судов последних лет строятся на основании положений статьи 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым, лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Все неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. И не всегда суды приходят к выводу, о наличии у руководителя вины в нарушении правил ведения бухгалтерского учета, когда обязанности по ведению бухгалтерского учета возложены либо на бухгалтера либо на централизованную бухгалтерию.

Двойственное толкование норм законодательства в части определения лиц, ответственных за ведение бухгалтерского учета и составление отчетности, приводит к многочисленным вопросам при составлении протоколов об административных правонарушениях, а также при определении субъекта административной ответственности, и как следствие, прекращение административного производства в связи с отсутствием состава правонарушения. Из одиннадцати административных дел, возбужденных КСП г. Железногорска с момента наделения полномочиями, четыре дела прекращено по данному основанию.

Как показывает практика, при передаче полномочий по ведению бухгалтерского учета централизованной бухгалтерии указанные вопросы стоят особенно остро. Курирующих учреждение бухгалтеров в централизованных бухгалтериях нет и, как правило, один бухгалтер выполняет одну операцию по всем учреждениям, и выполняет ее исходя из своей загруженности. Сами соглашения с централизованными бухгалтериями не содержат таких основополагающих норм, как:

- регламент взаимодействия руководителя учреждения с централизованной бухгалтерией;

- порядок информационного взаимодействия между руководителем учреждения и централизованной бухгалтерией;

- порядок обмена электронными документами и сведениями;

- порядок оформления и принятия к учету первичных учетных документов;

- ответственность централизованной бухгалтерии за исполнение обязательств по ведению бюджетного (бухгалтерского) учета, подготовке платежных документов, а также за выполнение иных функций, переданных ей функций;

- требование к уровню квалификации работников централизованных бухгалтерий (Приказ Минтруда России от 22.12.2014 г. № 1061н «Об утверждении Профессионального стандарта «Бухгалтер»).

О необходимости отражения указанных сведений говорится в письмах Минфина РФ от 18.02.2016 г. № 02-07-05/9219 и от 18.01.2017 г. № 02-08-05/1949.

Вывод:

Контрольно-счетная палата города Железногорска **подняла вопрос регламентации обязанностей, ответственности и взаимодействия Ц.Б. и учреждений в своих отчетах о результатах проверок.**

**Предложение:**

**обратить внимание на необходимость закрепления вопросов взаимодействия руководителей учреждений и обслуживающих централизованных бухгалтерий на законодательном уровне.**

**3) Работа КСО с Классификатором нарушений**

**Елена Литвинчук (город Воронеж)**

«18 декабря 2014 года Классификатор нарушений был одобрен комиссией по вопросам методологии Совета КСО при Счетной палате РФ, а также Коллегией Счетной палаты РФ. С 2015 года началась апробация документа.

Весь год КСО имели возможность высказывать своё мнение о документе. Члены Методического совета и особенно КСП Ульяновской области обработали огромный объем информации, и в декабре 2015 года Классификатор был отредактирован.

Безусловно, классификатор позволил решить проблему неоднозначной квалификации нарушений, определил четкое обоснование, **что важно - *НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ* обоснование каждого состава нарушений. Этот документ практически полностью снял проблему сопоставимости отчетных данных.** Многие помнят, что отдельные КСО отчитывались об объемах проверенных бюджетных средств и суммах нарушений, в разы превышающих сумму бюджета своей территории, суммируя бюджет при подготовке заключения на законопроект, его же - при подготовке заключения об исполнении, плюс текущие проверки в течение года. Очевидный плюс унификации отчетности отмечают абсолютное большинство региональных и муниципальных палат. Совсем недавно отметил это в своем докладе и директор департамента внешних связей СП России А.В.Базин на межрегиональном совещании в Северо-Западном ФО.

Итак, классификатор принят, все КСО обязаны его применять, однако практические проверки показали необходимость его актуализации.

И это также отмечают практически все коллеги: КСП Санкт-Петербурга в лице зампредседателя палаты Юлии Сергеевны Русаковой, которая справедливо отмечает, что **в числе неурегулированных остаются базовые вопросы по выработке и применению единых терминов и определений, нарушения, допускаемые на этапе формирования проектов бюджетов и внебюджетных фондов.**

Проверки Мурманской палаты позволили сформулировать ряд предложений по дополнению Классификатора **правовой оценкой отдельных нарушений при неисполнении ведомственных инструкций и, в частности, инструкций Минфина - при формировании и исполнении бюджета.**

Поистине огромную работу проделала КСП Москвы при разработке этого документа. И сейчас, учитывая практическое его применение, московские коллеги в системе классификации нарушений справедливо отдают **предпочтение такому понятию как "ущерб", нанесенный бюджету, причем не как следствие допущенных нарушений, но как результат неэффективных действий должностных лиц. Москвичи подготовили и передали в Минфин свои предложения по уточнению понятия "Ущерб".**

Для многих коллег остается неясным, почему в классификаторе по-прежнему не нашли отражения **такие важные для контролеров понятия как «неэффективные действия» или «неэффективные расходы».**

В текущем **году работа по «легализации» понятия «неэффективные расходы» была продолжена. Планом работы Комиссии по вопросам** **методологии Совета КСО при СП РФ в 2017 году запланирована разработка Методических рекомендаций по оценке эффективности использования бюджетных средств и государственных (муниципальных) ресурсов.** Приняла участие в подготовке этого масштабного документа и КСП Воронежа: «…мы **подобрали, проанализировали и обобщили информацию о практике выявления и классификации случаев нерациональной деятельности (бездействия) государственных (муниципальных) организаций, приведшей к неэффективному использованию бюджетных средств и (или) государственного (муниципального) имущества, а также недополучению или потере доходов бюджета…).**

При подготовке обзора нами использованы материалы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий без малого ста субъектовых и муниципальных контрольно-счетных органов, и приведены примеры не только положительной, но и , что не менее важно, *ОТРИЦАТЕЛЬНОЙ* судебной практики, дабы коллеги понимали, что надо не только назвать расходы неэффективными, но и, если потребуется, суметь отстоять свою точку зрения в суде.

В настоящее время работа над Методическими рекомендациями продолжается. Хочется надеяться, что скоро для применения на практике мы получим полноценный, а главное - полезный в работе документ».

Еще несколько ремарок к вопросу о пользе и недостатках действующего Классификатора.

***Многие коллеги отмечают, что Классификатор в значительной мере ориентирован на задачи Счетной палаты РФ и контрольно-счетных палат субъектов РФ, но не в полной мере учитывает специфику муниципального контроля.***

На федеральном и региональном уровнях контролеры, как правило, акцентируют внимание на финансовых потоках, их обоснованности, своевременности и т.д. Тогда как в муниципалитетах акценты зачастую смещаются в сторону проверок качества и достоверности оплаченных объемов работ, услуг. Это объясняется характером вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, которые тесно связаны с непосредственными нуждами населения (ремонт дорог, благоустройство дворов, питание детей в школах и детских садах и т.д.). Зачастую такие проверки инициируют именно жители, которые недовольны качеством работ либо оказанным им услуг.

***Соответственно, для муниципальных КСО отдельные разделы Классификатора, на наш взгляд, детализованы недостаточно.*** При этом, именно муниципальным контролерам очень важно, чтобы Классификатор стал некой «настольной книгой», которая позволила бы корректно и полно квалифицировать выявленные нарушения и недостатки. Поэтому мы самостоятельно внесли в документ некоторые дополнения, необходимость которых обусловлена применением Классификатора на практике. Эти дополнения оформлены локальным актом – приказом председателя палаты.

Приведу некоторые примеры «воронежской детализации» выявленных нарушений.

***1) Нарушения при использовании средств, направленных на строительство и капитальный ремонт.***

Документ практически не содержит классификации нарушений, выявляемых контрольно-счетными органами в ходе проверок финансирования и приемки работ по строительству и капитальному ремонту.

Однако практика показывает, что в муниципальных образованиях именно при финансировании проектных, ремонтных и строительных работ допускается значительный объем нарушений и недостатков. ***В ходе заключения и исполнения договоров зачастую нарушаются нормы Гражданского кодекса РФ***, устанавливающие общие правила и нормы в отношении договоров подряда, купли-продажи и т.д. Проверками использования средств на выполнение строительно-монтажных работ выявляются также ***факты несоблюдения технических регламентов,*** а также ***некорректного определения стоимости работ. Указанные случаи могут впоследствии стать причиной некачественного выполнения работ.*** Поэтому все перечисленные нарушения также включены в наш Классификатор.

***2) Нарушения в сфере закупок.***

В связи с тем, что на практике выявляется значительное количество нарушений требований законодательства о закупках (Федеральные законы №№ 44-ФЗ, 223-ФЗ), особенно это касается сроков размещения информации о закупках в единой информационной системе, а также учитывая, что за данные нарушения предусмотрена административная ответственность в соответствии с ч.ч.1-1.3. ст. 7.30, ч.ч. 4-6 ст. 7.32.3 КоАП РФ, мы и эти случаи тоже отразили в разделе 4 Классификатора.

Кроме того, мы позволили себе дополнить отдельные пункты Классификатора, которые, по нашему мнению, не в полной мере раскрывали соответствующие нарушения:

- в Классификаторе предусмотрено отражение нарушений только при отсутствии обеспечения исполнения контракта (договора). Вместе с тем, при проведении проверок выявляются нарушения ***по определению размера обеспечения*** контрактов, нарушения ***сроков зачисления и возврата*** денежных средств, внесенных в качестве ***обеспечения*** контрактов (договоров). В связи с этим пункт Классификатора 4.33 отредактирован следующим образом: «Нарушения, связанные с обеспечением исполнения контракта (договора)».

В Классификаторе основной объем нарушений Федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» ***сгруппирован в одном пункте*** 4.49 «несоблюдение принципов и основных положений о закупке». ***Для более детального учета и анализа выявляемых нарушений***, а также, принимая во внимание соответствующие ***составы административных правонарушений***, предусмотренных ст. 7.32.3 КоАП РФ, мы ввели ***следующую детализацию*** нарушений в сфере закупок по 223-ФЗ:

- «несоблюдение требований к содержанию извещений о закупке и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг»;

- «предъявление требований к участникам закупок отдельными видами юридических лиц, к закупаемым товарам, работам, услугам, которые не указаны в документации о закупке»;

- «осуществление закупки товаров, работ, услуг в иной форме, в случае, если такая закупка должна осуществляться в электронной форме»;

- «осуществление закупки в ином порядке, в случае, если такая закупка должна осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок».

***3) Актуализация Классификатора.***

Применяя риск-ориентированный подход при планировании и проведении контрольных мероприятий, мы формируем вопросы проверок таким образом, чтобы в первую очередь выявить (или исключить) нарушения, за которые ***законодательно установлены*** меры ответственности (в т.ч. административной).

Поэтому для того, чтобы качественно спланировать ход проверки, объективно и грамотно квалифицировать нарушения, ***необходима постоянная и своевременная актуализация Классификатора, в том числе в части мер ответственности***.

В настоящее время мы дополнили:

- раздел 4 Классификатора «Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц» в связи с внесением изменений в ст. 7.32 КоАП РФ, которой установлена ***ответственность за совершение действий (бездействие), приведшее к неисполнению обязательств***, предусмотренных контрактом и повлекшее причинение существенного вреда охраняемым законом интересам государства и общества;

- раздел 2 Классификатора «Нарушения бухгалтерского учета, составления и предоставления бухгалтерской (финансовой) отчетности» в связи с ***усилением ответственности за грубое нарушение требований к бухучету и отчетности***.

В 2015 году с принятием изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» ***устранены пробелы законодательства, которые препятствовали применению мер административной ответственности при осуществлении муниципального финансового контроля***. В связи с этим, п.7.2 Классификатора дополнен мерами ответственности в соответствии со ст. 19.7. КоАП, а также в документ дополнительно включены следующие пункты:

- неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего муниципальный финансовый контроль;

- воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа муниципального контроля.

Эти новшества для нас особенно актуальны, поскольку определен круг должностных лиц контрольно-счетных органов муниципальных образований Воронежской области, которые при осуществлении муниципального финансового контроля, наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях».

**По этому же вопросу высказывали свое мнение Гордин Владимир Иванович (г. Волгоград):**

1) «Классификатор есть и теперь стоит задача его адаптировать под неоднородность подходов к оценке и описанию нарушений.

2) Особое внимание будет уделено **неэффективным расходам и недостаткам** (дача определения и подходы к описанию).

3) Методические рекомендации по применению Классификатора разрабатываются методической комиссией СП РФ с учетом подаваемых мнений КСО. Их можно подавать, предварительно сгруппировав и обсудив от представительств, находящихся на территориях.

4) Есть предложение отдельно создать Классификатор по определению и описанию неэффективных расходов».

**Предложения Иванова Владимира Борисовича (г. Шуя):**

1) «Разработать Методику проведения проверок по ГРБС, а также Методику проверки муниципальных гарантий (как пример – по дорожному фонду).

2) Больше внимания в Классификаторе необходимо уделить бюджетному учету и отчетности.

**Предложения Людмилы Дмитриевны Желтовой (г. Тверь):**

 1) Внесла предложение о внесении в федеральное законодательство определений «Эффективности и Результативности». Пока четкой формулировки этих понятий нет – сложно по Классификатору определять ответственность исполнителей.

2) Звучали предложения о создании Классификаторов на уровне субъектов и на муниципальном уровне и утверждать их соответственно, на уровне субъекта и на уровне муниципального образования.

3) Нарушения. обозначаемые в Классификаторе постоянно мониторить и чаще корректировать.

 **Предложения Зиборовой Марины Петровны (г. Липецк):**

1) Предложения заключаются в проведении обследований (обследования касаются конкретных фактов хозяйственной жизни объекта). В этом случае эффект лучше, чем от контрольного мероприятия, особенно это работает в том случае, когда обследования касаются фактических расходов, их сравнение с базовыми или расчетными (чего по факту практически не бывает).

**Предложения Игоря Игоревича Егорова (г. Ульяновск, председатель областной КСП):**

1) Поделился опытом об отнесении к неэффективным расходам следующих расходов:

-расходы на строительство объектов, которые не введены в эксплуатацию в срок, превышающий 6 месяцев с даты их официальной сдачи по договору (контракту);

- расходы на оплату проектных документов, которые не использованы в течение 24 месяцев после их приобретения;

- расходы на создание объектов, не завершенных строительством, в случае, когда процесс строительства приостановлен (расходы на строительство квартир для переселения из ветхого и аварийного ж. фонда);

- расходы на содержание в эксплуатации (де-факто) автотранспорта, находящегося в неисправном состоянии в течение 1 года;

- расходы на штрафы и уплату неустоек;

- просроченные платежи на срок более, чем 6 месяцев, чем предусмотрено документацией.

Сообщил, о разработанной Методике в Ульяновской области по неэффективным расходам в МУ и МУП(ах) тих можно получить после официального обращения к Коллегам.

**4) Поднимался вопрос о взаимодействии КСО с органами прокуратуры (привлечение сотрудников КСО в качестве:**

- специалиста в рабочую группу

Ответ:

1) если вопрос касается бюджетных учреждений - вносить в план работы на очередной финансовый год по их ходатайству;

2) если по другим объектам проверки и они разовые, то на каждый рабочий день (час) предоставляем специалиста и составляем справку об участии его в проверке.

- в качестве эксперта

Ответ:

1) только в том случае, если у вашего специалиста или у вас есть документ, подтверждающий ваше право на проведение экспертизы и подписание ее результатов.

2) свидетелем – ни при каких обстоятельствах!!!

**5. Подход к планированию проверок**

**Валеев Азат Рустемович (Татарстан):**

Приветствуется РИСК-Ориентированный подход**.** Оценка рисков – это основа аудита эффективности, план работы для инспекторов.

Рекомендованы для применения Методические рекомендации по проведению аудита эффективности, разработанные по отраслям.

Также отмечено, что республика Татарстан занимается систематизацией нарушений и недостатков, выявляемых в ходе

Таких практических примеров 550, их можно просматривать и ими пользоваться.