

Практика применения классификатора нарушений

(Титова Лариса Леонидовна – аудитор Счетной палаты Красноярского края)

В декабре 2014 года Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ и Коллегией Счетной палаты РФ одобрен Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля).

В 2015 году в Счетной палате края проходила апробация Классификатора. Мы использовали Классификатор в своей работе одновременно с ранее действовавшим классификатором нарушений. С января 2016 года приказом председателя Счетной палаты края новый Классификатор введен в действие.

Вопрос использования Классификатора является очень важным. Внедрение нового всегда сложно. Единый Классификатор стал рабочим документом для каждого контрольно-счётного органа России.

Предназначение Классификатора нарушений – обеспечить единство квалификации нарушений, выявляемых в ходе внешнего контроля.

Классификатор разработан в целях оказания методической помощи сотрудникам контрольно-счетных органов при квалификации выявляемых нарушений. Практическое применение Классификатора обеспечит получение объективной информации, для признания рискоориентированным объекта контроля для включения его в план работы контрольно-счетного органа на очередной год и среднесрочную перспективу.

Классификатор нарушений предназначен для решения следующих задач:
кодирование информации о видах нарушений на основе единых квалификационных признаков;

определение наиболее часто выявляемых видов нарушений;

Систематизация выявляемых нарушений даст возможность для установления и комплексного изучения причин, порождающих нарушения, а также для разработки предложений по принятию превентивных мер, направленных на их предотвращение.

В классификаторе выделены 8 групп видов нарушений:

группа 1 – нарушения при формировании и исполнении бюджетов;

группа 2 – нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности;

группа 3 – нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью;

группа 4 – нарушения при осуществлении закупок;

группа 5 – нарушения в сфере деятельности банковской системы Российской Федерации, государственных корпораций и компаний, и иных организаций, в том числе при использовании ими имущества, находящегося в государственной (муниципальной) собственности;

группа 6 – нарушения в ходе использования средств финансовой и гуманитарной помощи иностранным государствам;

группа 7 – иные нарушения;

группа 8 – нецелевое использование бюджетных средств.

В связи с тем, что нарушения, отнесенные к группе 8 «Нецелевое использование бюджетных средств», допускаются только при исполнении

бюджетов и оказании финансовой и гуманитарной помощи иностранному государству, в Классификаторе нарушений они отражаются по соответствующим подгруппам 1.2 «Нарушения в ходе исполнения бюджетов» и 6.1 «Нарушения при оказании финансовой и гуманитарной помощи иностранному государству».

При этом во избежание двойного счета нарушениям, отнесенным к группе 8 «Нецелевое использование бюджетных средств», порядковые номера не присвоены.

Все нарушения, выявленные в ходе проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, должны быть отнесены к соответствующим группам нарушения и закодированы согласно графе 5 Классификатора нарушений.

Внедрение Классификатора позволит всем, контрольно-счётным органам, использовать единые подходы при определении, является ли нарушение суммовым или нет. Единица измерения нарушения указана в графе 4.

На наш взгляд особенно интересным представляется наличие в Классификаторе нарушений графы «Мера ответственности» с указанием статей Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса, с примечанием какие статьи Кодекса с учетом возложенных полномочий не применяет Счетная палата РФ. Но при наличии таких нарушений мы информируем УФАС или Службу финансового контроля.

Обобщенные данные анализа о выявленных нарушениях должны содержать следующую информацию:

- количество выявленных нарушений;
- количество объектов, на которых были выявлены нарушения;
- сумма выявленных нарушений.

Теперь о том, с какими трудностями мы сталкиваемся при использовании Классификатора.

1. В Классификаторе нарушений классифицируются выявляемые в ходе осуществления контроля нарушения действующего законодательства. При этом в Классификаторе нарушений **не рассматриваются** нарушения требований одного из основополагающих принципов бюджетной системы Российской Федерации – принципа эффективности использования бюджетных средств.

Не рассматриваются в Классификаторе и последствия от неэффективного использования бюджетных средств.

Вместе с тем соблюдение принципа эффективности использования бюджетных средств составляет предмет государственного (муниципального) финансового контроля. Так, Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов» к полномочиям контрольно-счетных органов отнесена организация и осуществление контроля за результативностью, эффективностью и экономностью бюджетных средств и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В связи с этим сотрудники контрольно-счетных органов при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий особое внимание уделяют реализации принципа эффективности использования бюджетных средств.

Неэффективным использованием бюджетных средств признается, например, непринятие мер по использованию построенных и оборудованных

очистных сооружений, оплата проектной документации, не нашедшей впоследствии практического применения, и т.д.

При этом Бюджетным кодексом неэффективное использование бюджетных средств не квалифицируется как вид бюджетного нарушения и законодательством не предусмотрены бюджетные меры принуждения за неэффективное использование бюджетных средств.

В результате разработчики Классификатора нарушений оставили за рамками вопрос квалификации неэффективного использования бюджетных средств как бюджетное правонарушение.

2. Кроме того, в Классификаторе не нашли отражения недостатки в деятельности субъектов хозяйствования. Между тем их последствия могут нанести значительный ущерб для субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Последствия от недостатков в деятельности субъектов хозяйствования могут привести к недопоступлению или утрате государственных (муниципальных) средств, к осуществлению избыточных или безрезультативных расходов.

3. Ещё одна содержательная проблема, которая явно «вырисовывается», это чрезмерная «всеобъемлемость» некоторых пунктов.

Так пункт 1.2.101 Классификатора «Нарушения при выполнении или невыполнение государственных (муниципальных) задач и функций государственными органами и органами местного самоуправления, органами государственных внебюджетных фондов (за исключением нарушений, указанных в иных пунктах классификатора)»

пункта 4.44 Классификатора «Нарушения условий реализации контрактов, в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту». К этому пункту могут быть отнесены самые разные нарушения, связанные с невыполнением контрактов. Сюда же пока попадают и почти все суммовые нарушения, связанные со строительством и капитальным ремонтом.

Излишняя «широта» этих пунктов будет затруднять в будущем анализ причин нарушений в бюджетной сфере.

4. Есть и ещё одна проблема. Сегодня Классификатор содержит закрытый перечень нарушений.

Поэтому один из ключевых вопросов, определить как квалифицировать нарушение, если оно не упомянуто в Классификаторе. *Например, такое часто выявляемое на практике нарушение как «завышение стоимости выполненных работ, предоставленных услуг» в рамках действующей редакции Классификатора отсутствует.*

Будем надеяться, что в ходе практического использования Классификатора нарушений обозначенные выше вопросы найдут свое решение и в него будут внесены соответствующие изменения и дополнения.

Использование единого Классификатора сделает возможным сопоставление основных показателей деятельности региональных и муниципальных контрольно-счётных органов, что даст в будущем очень интересный материал для анализа в масштабах страны. Тесная увязка Классификатора и годового отчета о деятельности контрольно-счётных органов позволит подводить итоги их работы за год в единой системе координат.