

# Что же нарушили: Бюджетный кодекс или Закон № 44-ФЗ?



**Мария Олеговна ГОЛОВАШЕНКО,**  
аналитик ООО «Центр исследования бюджетных отношений»



**Ольга Владимировна КЛОСЕП,**  
аналитик ООО «Центр исследования бюджетных отношений»

Тема корректности оформления актов, вынесения представлений и предписаний при выявлении нарушений в ходе проверки исполнения бюджетной сметы или ревизии финансово-хозяйственной деятельности (в рамках которых обязательно проверяется исполнение заключенных контрактов) не перестает волновать сотрудников контролирующих органов.

Главным вопросом при выявлении нарушений в процессе проверки заключенных контрактов является: нарушение какого законодательного акта должно быть зафиксировано в документе — Бюджетного кодекса или Закона № 44-ФЗ? Ответ на поставленный вопрос, на наш взгляд, может быть достаточно лаконичным. Итак, чтобы корректно оформить акт проверки и квалифицировать выявленные нарушения, контролеру необходимо руководствоваться утвержденной программой проверки и сферой законодательства, обозначенной в программе. Однако чтобы этот документ действительно помог контролеру исключить спорные ситуации при квалификации нарушений, выявленных в ходе проверки, он должен быть качественно проработан.

## ВАЖНО

Результативность деятельности по осуществлению контроля зависит от того, насколько эта деятельность качественно спланирована. Если говорить о результативности контрольных мероприятий, то для ее повышения особое внимание нужно уделить подготовке программы и плана проверок.



Рассмотрим, какие факторы важно учесть при планировании и утверждении программы и плана проверок.

## Составляем программу проверки

Важно, чтобы программа проверки не только определяла перечень основных вопросов, подлежащих изучению, но и фиксировала сферу законодательства, к которой эти вопросы относятся. В этой связи должны быть разработаны отдельные программы проверки в зависимости от сферы законодательства. В таком случае возникновение трудностей с отнесением нарушения к сфере бюджетного законодательства или законодательства

## ПОСЛЕДНЕЕ СЛОВО ЗА РУКОВОДИТЕЛЕМ

Утверждение программы и плана проверок руководителем органа финансового контроля или уполномоченными на это должностными лицами следует рассматривать как дополнительный (заключительный) этап контроля на стадии планирования. Утверждение программы и плана проверок подразумевает проверку соответствия программы и плана обозначенной сфере законодательства.



о закупках у контролера будет исключено. Кроме того, в программе должны быть указаны формы и сроки подготовки и представления результатов проверки, количество и персональный состав контролеров, силами которых она будет проведена.

### Планируем проверки

Плановая проверка проводится с учетом программы проверки и на основании плана проверок. Данный документ представляет собой перечень проверок, которые предполагается осуществить с целью изучения установленных в программе проверки вопросов и выявления возможных нарушений. В плане проверок следует устанавливать в том числе объект контроля, сроки проведения проверок, ответственных исполнителей. Кроме того, при формировании плана проверок важно учитывать следующее:

- ▶ законность, своевременность и периодичность проведения проверок;
- ▶ конкретность, актуальность и обоснованность планируемых проверок;
- ▶ степень обеспеченности ресурсами (трудовыми, техническими, материальными и финансовыми);
- ▶ реальность сроков проведения проверок, определяемая с учетом всех возможных временных затрат;
- ▶ реальность, оптимальность планируемых мероприятий, равномерность распределения нагрузки (по временным и трудовым ресурсам).

Таким образом, план проверок, при условии его детальной проработки и с учетом вышеперечисленных факторов, наравне с программой проверки способствует проведению отдельных проверок в зависимости от сферы законодательства.

Совершенствование планирования проведения проверок позволит составлять программы

и планы проверок наиболее детально и в соответствии с обозначенной сферой законодательства. Контроль на этапе утверждения также является дополнительной мерой проверки составления планов и программ

### Региональный опыт

Обратимся к региональному опыту осуществления контрольной деятельности в сфере бюджетного законодательства и законодательства в сфере закупок. В качестве примера приведем План контрольных мероприятий по осуществлению государственного финансового контроля Министерства регионального контроля (надзора) Калининградской области на первый квартал 2019 года. Данный план состоит из трех блоков проверок, направленных на:

- ▶ контроль соблюдения бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения (государственный финансовый контроль);
- ▶ контроль в сфере закупок в соответствии с частью 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Калининградской области;
- ▶ контроль соблюдения требований законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок.

Рассмотренный план позволяет предположить, что контролер проверяет объект с учетом обозначенной в плане сферы законодательства.

С целью разделения при проведении проверок вопросов соблюдения бюджетного законодательства и законодательства о закупках в Калининградской области дополнительно приняты правовые акты:

- 1 Административный регламент исполнения Министерством регионального контроля (над-

зора) Калининградской области государственной функции контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок;

2. Административный регламент исполнения Министерством регионального контроля (надзора) Калининградской области государственной функции внутреннего государственного финансового контроля.

\*\*\*

В Белгородской области произведено разграничение полномочий региональных органов государственной власти в области контроля в сфере закупок. Комиссия по государственному регулированию цен и тарифов определена органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок. Департамент финансов и бюджетной политики осуществляет полномочия по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере закупок. Необходимо отметить и наличие отдельных порядков:

1. Порядок осуществления контроля в сфере закупок;

2. Порядок осуществления внутреннего государственного финансового контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд;

3. Порядок осуществления внутреннего финансового контроля, в том числе за деятельностью областных государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений.

Примеры организации контрольной деятельности в регионах подводят нас к выводу, что одно из возможных направлений совершенствования контрольной деятельности может быть связано с разработкой и утверждением стандартов и регламентов по осуществлению контрольной деятельности в сфере бюджетного законодательства и законодательства о закупках. Указанные документы дают возможность в том числе определить требования к ожидаемым результатам деятельности, способам их достижения.

### Классификация нарушений

Нельзя не затронуть вопрос классификации нарушений, выявленных в ходе осуществления контроля. На сегодняшний день классификато-

ры нарушений утверждены Счетной палатой РФ<sup>1</sup> и Федеральным казначейством<sup>2</sup>. И тот и другой документ содержат отдельные разделы, посвященные нарушениям законодательства о закупках.

Что касается регионального опыта классификации нарушений, то отметим Нижегородскую область. Минфин Нижегородской области разработал и утвердил своим приказом «Классификатор нарушений, выявляемых в ходе осуществления внутреннего государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок в Нижегородской области»<sup>3</sup>. В указанном классификаторе нарушения, связанные с организацией закупок товаров, работ, услуг выделены в отдельную группу.

По нашему мнению корректная классификация нарушений затруднительна в случае отсутствия классификатора выявленных нарушений. Очевидно, что наличие единого классификатора для органов государственного финансового контроля является инструментом для однозначного отнесения нарушений к определенной сфере законодательства. Основой для создания единого классификатора нарушений может стать классификатор Федерального казначейства. Кстати, в «Публичной декларации целей и задач Казначейства России на 2018 год» в качестве дальнейшего совершенствования контрольной деятельности заявлено, в том числе, намерение о разработке структуры единого классификатора нарушений (рисков) для органов ГФК, главных администраторов средств федерального бюджета.

Наличие единого классификатора нарушений не менее важно и для органов ГФК субъектов РФ. Здесь можно говорить о возможности адаптации (доработки) федерального единого классификатора нарушений для применения органами ГФК субъектов РФ. В этом случае необходимо обеспечить полную совместимость регионального и федерального классификаторов.

<sup>1</sup> «Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)» одобрен Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ от 17 декабря 2014 года, протокол № 2-СКОО, Коллегией Счетной палаты РФ 18 декабря 2014 года.

<sup>2</sup> «Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере», утвержденный Казначейством России 19 декабря 2017 года.

<sup>3</sup> Приказ Минфина Нижегородской области от 19 марта 2015 года № 84 «Об утверждении классификатора нарушений, выявляемых в ходе осуществления внутреннего государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок в Нижегородской области».