

Типичные ошибки и нарушения в сфере приемки товаров (работ, услуг) в системе государственных закупок, выявляемые в результате аудиторских и контрольно-ревизионных проверок

Typical Errors and Violations in the Field of Acceptance of Goods (Works, Services) in the Public Procurement System Identified As a Result of Audits and Audits

УДК 346.548 (075.8)

DOI: 10.12737/1998-0701-2023-9-1-27-33

Н.Г. Гаджиев, д-р экон. наук, профессор, зав. кафедрой экономической безопасности, анализа и аудита, Дагестанский государственный университет

e-mail: nazirhan55@mail.ru

N.G. Gadzhiev, Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of Economic Security, Analysis and Audit, Dagestan State University

e-mail: nazirhan55@mail.ru

С.А. Коноваленко, канд. экон. наук, профессор кафедры экономической безопасности, Рязанский филиал Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

e-mail: sergey_marsel@mail.ru

S.A. Konovalenko, Candidate of Economic Sciences, Professor, Department of Economic Security; Ryazan branch of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot'

e-mail: sergey_marsel@mail.ru

О.В. Киселева, канд. экон. наук, доцент кафедры экономической безопасности, анализа и учета, Рязанский государственный радиотехнический университет им. В.Ф. Уткина

e-mail: olgakiseleva2008@mail.ru

O.V. Kiseleva, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Economic Security, Analysis and Accounting, Ryazan State Radio Engineering University named after V.F. Utkin

e-mail: olgakiseleva2008@mail.ru

О.В. Скрипкина, канд. экон. наук, доцент кафедры экономической безопасности, анализа и учета, Рязанский государственный радиотехнический университет им. В.Ф. Уткина; зав. кафедрой экономики и промышленного менеджмента Коломенского института (филиала) Московского политехнического университета

e-mail: olgaskripkina2014@yandex.ru

O.V. Skripkina, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Economic Security, Analysis and Accounting, Ryazan State Radio Engineering University named after V.F. Utkin; Head of Department of Economics and Industrial Management, Kolomna Institute of the Moscow Polytechnic University

e-mail: olgaskripkina2014@yandex.ru

Аннотация. В статье авторами проанализированы основные нарушения в приемке товаров, работ, услуг, выявляемые контрольно-ревизионными органами МВД России в результате осуществления ведомственного финансового контроля, даны рекомендации по совершенствованию процесса приемки в целях недопущения ошибок и нарушений законодательства в сфере государственных закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: ущерб, типичные ошибки и нарушения, государственные закупки.

Abstract. In the article, the authors analyze the main violations in the acceptance of goods, works, services identified by the control and audit bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia as a result of departmental financial control, give recommendations for improving the acceptance process in order to prevent errors and violations of the law in the field of public procurement to ensure state and municipal needs.

Keywords: damage, typical mistakes and violations, public procurement.

В свое время, а точнее в 2016 г. был разработан регламент проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обе-

спечения федеральных нужд, утвержденный приказом МВД России от 16.05.2016 № 247, с возложением функций по осуществлению

мероприятий ведомственного контроля в сфере закупок на Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД РФ.

В настоящее время в соответствии с решением руководства МВД России в целях повышения эффективности проведения контрольных мероприятий, а также осуществления полного цикла проверки государственных закупок (от стадии планирования до полного исполнения контракта) приказом МВД России от 08.11.2021 № 853 функции по осуществлению ведомственного контроля в сфере закупок переданы в подразделения, реализующие полномочия внутреннего финансового аудита и ведомственного финансового контроля в системе МВД России, т.е. в Контрольно-ревизионное управление МВД России (далее — КРУ МВД России) и контрольно-ревизионные подразделения территориальных органов МВД России (далее — КРП).

Организация и проведение проверочных мероприятий ведомственного контроля осуществляются на основании графика проведения проверок в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также на внеплановой основе по решению министра внутренних дел РФ (начальника территориального органа внутренних дел).

До начала проверки в адрес заказчика направляется соответствующее уведомление о проведении в отношении него проверочного мероприятия, в которое включается необходимая информация о предмете проверки, период, за который проводится проверка, вид проверки (выездная или документарная), дата начала и дата окончания проверки, перечень должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, запрос о предоставлении документов, информации, материальных средств, необходимых для осуществления проверки, информации о необходимости обеспечения условий для проведения проверки.

По результатам проверки составляется акт, в котором отражаются выявленные нарушения в сфере государственных закупок, объем закупок, осуществленных в проверенном периоде, размеры причиненного материального ущерба и другие последствия допущенных нарушений, а также должностные лица, чьими действиями или бездействием они допущены.

После этого разрабатывается и утверждается план мероприятий по устранению выявленных нарушений, при этом руководитель проверяемого подразделения обязан в установленный срок принять меры по устранению выявленных нарушений и представить соответствующую информацию.

При выявлении признаков административного правонарушения сведения направляются в соответствующий федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а если нарушения содержат признаки состава преступления, то информация направляется в Главное управление собственной безопасности МВД России или подразделение собственной безопасности, осуществляющее оперативное обслуживание заказчика.

Также КРУ МВД России и КРП осуществляют ведомственный финансовый контроль в системе МВД России в соответствии с Регламентом, утвержденным приказом МВД России от 12.10.2015 № 980, в который в 2022 г. были внесены изменения Приказом МВД России от 10.01.2022 № 4 «Об организации и осуществлении ведомственного финансового контроля в системе МВД России».

Форма проведения мероприятий ведомственного финансового контроля носит последующий характер на плановой или внеплановой основе.

Примеры типичных ошибок и нарушений при осуществлении приемки товаров, работ, услуг в сфере государственных закупок

В целом в системе МВД России наибольший ущерб допускается в ведомственном строительном секторе. Из-за отсутствия должного контроля за расчетами с подрядными организациями происходит постоянное завышение объемов и стоимости работ при возведении новых объектов, осуществлении реконструкции и проведении ремонтных работ. Так, в 2019 г. МВД был причинен ущерб на сумму 389,4 млн руб., в 2020 г. — 430,9 млн руб., и только в 2021 г. в связи с введенными жесткими антикарантинными мерами, связанными с недопущением распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19, вы-



явленный КРУ МВД России причиненный ущерб составил 171,8 млн руб.¹

В 2021 г. КРУ МВД России было проведено 3 ревизии, 93 документальные проверки и 20 выездных проверок финансово-хозяйственной деятельности органов и подразделений МВД России. Выявлен ряд фактов необоснованного и неэффективного использования выделяемых средств и материальных ценностей на общую сумму 2,8 млрд рублей, в том числе: нарушений — на 719,7 млн рублей, неэффективных расходов — на 2,1 млрд рублей.

Более трети всех указанных нарушений (36%) допущено при расходовании бюджетных средств на обеспечение личного состава денежным довольствием и иными выплатами, 24% — на капитальное строительство и ремонт, 8% — на пенсионное обеспечение, 7% — на обеспечение личного состава жильем и социальными выплатами, 13% — в сфере государственных закупок товаров, работ, услуг (рис. 1).

В свою очередь все нарушения, выявляемые в сфере государственных закупок товаров, работ, услуг, распределяются следующим образом (рис. 2).

Наиболее существенными и значительными по количеству выявляемых нарушений являются нарушения, связанные с несоответствием принимаемого товара требованиям государственного контракта (21%), т.е. нарушения в сфере приемки. Это требует от нас детального исследования данных нарушений.

К основным нарушениям при приемке ремонтно-строительных работ сегодня можно отнести:

- принятие и оплата фактически не выполненных работ;
- принятие и оплата по завышенной стоимости товаров и материалов, использованных при выполнении работ;
- принятие и оплата работ, товаров и материалов, не предусмотренных к выполнению и поставке в соответствии с локально-сметными расчетами;
- приемка и оплата ремонтно-монтажных работ в зданиях и сооружениях, не состоящих на балансе заказчика или не используемых в служебной деятельности заказчиком;

- оплата безосновательных повышающих коэффициентов и усложняющих факторов, вызывающих необоснованно повышенную оплату ремонтно-строительных работ подрядным организациям [4, с. 175].

Серьезной проблемой для Министерства остается отсутствие должного контроля со стороны ответственных лиц (приемочных комиссий) за ходом исполнения заключенных государственных контрактов, вследствие чего имеют место многочисленные факты несоответствия поставленного имущества по техническим и качественным характеристикам требованиям государственного контракта. К типовым можно отнести множество таких нарушений, допускаемых в подразделениях МВД России различного уровня, а именно:

- во многих проверяемых подразделениях в нарушение условий заключенных государственных контрактов принимались продукты питания с несоответствующими требованиям государственного контракта качественными показателями;

- во многих подразделениях в нарушение требований технического задания (спецификации) принимались продукты питания с менее качественными характеристиками, а именно: вместо первого сорта (либо высшего сорта) принимались продукты питания более низких сортов; поставлялись продукты питания (макаронные изделия) группы «Б», однако согласно техническому заданию (спецификации) предусматривалась поставка продуктов питания (макаронных изделий) из твердых сортов пшеницы группы «А» и т.д.;

- оплата поставленной тепловой энергии в здания и сооружения подразделений, не оборудованные приборами учета, зачастую производилась и в отношении непринадлежащих и (или) неиспользуемых площадей зданий с демонтированной системой отопления, необоснованно применялись завышенные коэффициенты теплопотерь, что также приводило к завышенной оплате услуг теплоснабжения;

- к переплате денежных средств поставщику теплоэнергии приводило необоснованное включение в счет (счет-фактуру) внешних теплопотерь в системе теплоснабжения, не состоящей на балансе подразделения;

- оплата поставленной тепловой энергии в те или иные подразделения, которые рас-

¹ Обзор основных нарушений в финансово-хозяйственной деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России, выявленных ревизиями и проверками КРУ МВД России в 2021 году // Письмо МВД России от 30.03.2022 №1/3193.

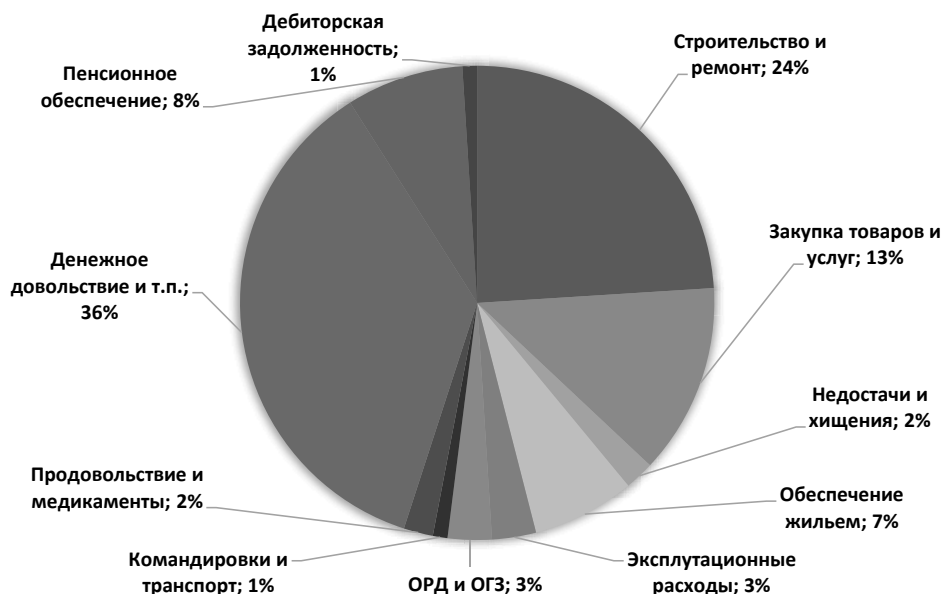


Рис. 1. Распределение сумм ущерба по видам расходов в ходе контрольно-ревизионных проверок подразделений МВД России, 2021 г.

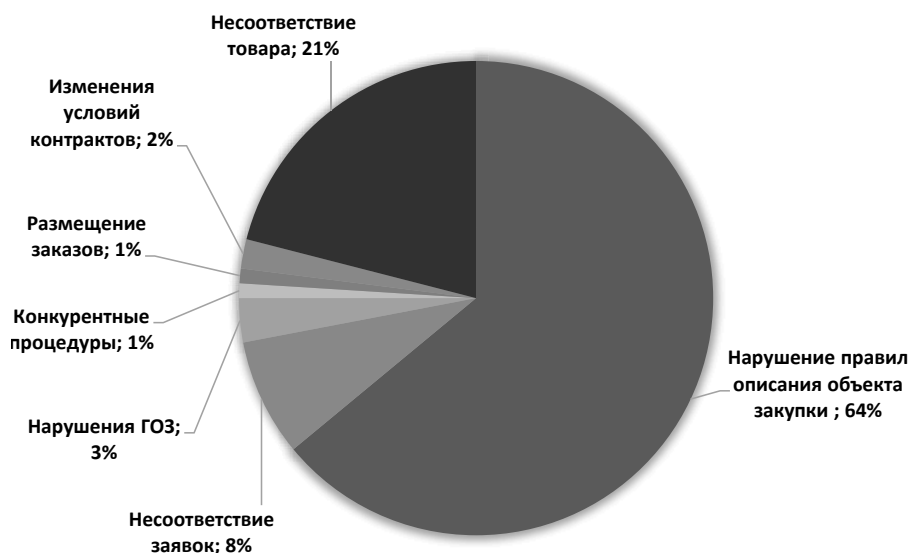


Рис. 2. Распределение нарушений в сфере государственных закупок товаров (работ, услуг)*

* «Обзор основных нарушений в финансово-хозяйственной деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России, выявленных ревизиями и проверками КРУ МВД России в 2021 году» от 30.03.2022 №1 /3193.

полагаются на первых этажах в многоквартирных домах, производилась как за поставку теплоэнергии в отдельно стоящие здания и сооружения, что также приводит к переплате денежных средств поставщикам услуг теплоснабжения;

■ оплата поставленной тепловой энергии в здания и сооружения подразделений, не оборудованные приборами учета, при расчете которой поставщик услуг принимает среднее значение температуры воздуха отапливаемого периода, также зачастую приводит к из-

лишне оплаченной сумме поставленных услуг теплоснабжения.

Правильной приемке товаров, работ, услуг способствует скоординированная в соответствии с нормативными правовыми актами организация закупок товаров, работ, услуг, а также ведомственный контроль в сфере государственных закупок товаров, работ, услуг в системе МВД России.

Развитие существующей контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг обуславливает необходимость создания действенного механизма контроля для обеспечения соблюдения участниками контрактной системы в сфере закупок требований законодательства [2, с. 20].

Типичные ошибки и нарушения в части организации закупки товаров (работ, услуг), допускаемые ответственными сотрудниками на этапе организации закупок, приводящие в дальнейшем к приемке товаров (работ, услуг), несоответствующих нормам действующего законодательства

Приведем ряд примеров основных нарушений в этой сфере.

При проведении электронного аукциона на поставку товаров (работ, услуг) не учитывались требования ГОСТов, обязательных норм, что приводит к заключению контракта с нарушениями и последующей приемке с нарушениями.

Нередко допускаются неэффективные расходы при поставке несоответствующего контракту товара по причине неправильно подготовленного технического задания инициатором контракта.

При расчете начальной (максимальной) цены контракта допускаются арифметические ошибки, наблюдаются случаи установления неверного размера оплаты, заключения государственного контракта не на условиях аукционной документации, что является причиной образования переплаты при расчетах с контрагентом за оказанные услуги.

При проведении аукционов на поставку материальных ценностей помимо субъекта Российской Федерации (области), в котором зарегистрированы транспортные средства заказчиков, предъявляются требования к месту отпуска товара еще и в других обла-

стях, значительно отдаленных относительно региона нахождения заказчиков, что способствует ограничению при проведении аукционов количества потенциальных участников закупки.

Распространенной ошибкой являются случаи, когда в государственном контракте не определен объем оказанных услуг, а оплата осуществляется по факту предоставления продукции.

Систематическими ошибками являются также нарушения положений п. 27 Инструкции П-7², а именно: не указано время и место составления акта; не указано наименование поставщика; не указаны требования к качеству топлива; не указаны номера и даты счетов-фактур и товарных, товарно-транспортных накладных; не указана дата поступления материальных ценностей на склад грузополучателя, что является доказательством поставки материальных ценностей ненадлежащего качества.

Отдельным нарушением следует считать размещение сторонних организаций в помещениях подведомственных организаций по договорам аренды, заключенным на срок до 1 года (например, размещение банкоматов, вендинговых аппаратов, антенно-фидерного оборудования), что приводит в большинстве случаев к неэффективному расходованию бюджетных средств³. По окончании срока договора аренды, после осуществления приемки и подписания приемочных документов фактически материальные ценности, подлежащие передаче, остаются в обороте коммерческих организаций (арендаторов), которые активно ими используются в своей финансово-хозяйственной деятельности.

К прочим видам нарушений в сфере государственных закупок, сопряженных с приемкой товаров, работ, услуг, следует отнести проблемы, возникающие в результате внесения в техническое задание инициатором контракта дополнительных характеристик без соответствующего обоснования приводящих к су-

² «Инструкция о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по качеству» (утв. Постановлением Госарбитража СССР от 25.04.1966 № П-7) (ред. от 23.07.1975, с изм. от 22.10.1997).

³ Нарушение п. 3. Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального казенного учреждения, утвержденное постановлением Правительства РФ от 27.07.2010 №537.

ществленным сложностям в процессе приемки (например, включение в техническое задание определенного веса автомобильных шин, формы желтка куриных яиц и т.д.). К данному виду нарушений следует также отнести включение излишних или несуществующих требований (несуществующий диапазон освещения автомобильных фар, значительное количество видов окраски пластиковых панелей и т.д.).

Одним из распространенных нарушений является использование при приемке сомнительных внешних экспертиз, которые должны подтверждать качество товара.

Существенным недостатком текущего контроля со стороны приемочных комиссий следует признать отсутствие фото- и видеофиксации этапов ремонтных и строительных работ при осуществлении их фактической приемки; отсутствие претензионно-исковой работы с поставщиками и подрядчиками, не обеспечившими выполнение договорных обязательств; отвлечение в складские запасы принятых материальных ценностей на значительный срок, в том числе с приведением их в негодность из-за неправильных условий хранения [6, с. 212].

Совершенствование приемки товаров (работ, услуг) в системе государственных закупок

В качестве основных мер совершенствования приемки в системе государственных закупок нами предлагаются следующие.

Во-первых, необходимо разработать единый нормативный акт в системе МВД РФ, регламентирующий процесс и особенности приемки товаров, работ, услуг в сфере государственных закупок.

Во-вторых, основные направления совершенствования организационно-управленческих аспектов проведения приемки товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд должны быть связаны с совершенствованием, прежде всего, документального оформления приемки. При этом основными этапами документального оформления приемки могут быть:

- подготовка приказа о составе приемочной комиссии;
- разработка положения о приёмочной комиссии;

- внесение в должностные регламенты членов приемочной комиссии функциональных обязанностей, прав и ответственности, а также мер поощрений за выполнение этих обязанностей в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- утверждение приказа и положения об экспертах учреждения;

- утверждение форм приемочных документов и Акта рекламации при отрицательных результатах приемки; подготовка рабочей документации, в том числе приемочной комиссии в рамках ЕИС в электронной форме;

- разработка памятки о мерах ответственности за нарушение требований Закона № 44-ФЗ;

- разработка памятки для приемных комиссий при осуществлении мероприятий по проверке соответствия поставленного товара, выполненной работы или оказанных услуг условиям заключенного государственного контракта.

В-третьих, в качестве совершенствования организационно-управленческих аспектов приемки товаров, работ, услуг в сфере государственных закупок предлагается включать в состав приемочной комиссии внешнего эксперта (не являющегося работниками заказчика); такая комиссия сможет воспользоваться своим правом и не оформлять документы о приемке в электронном виде, что позволит сократить время и трудозатраты в части приемочного процесса.

По результатам выполненных исследований могут быть сделаны следующие выводы.

Во-первых, типичные ошибки и нарушения в системе государственных закупок можно условно разделить: на ошибки и нарушения при осуществлении приемки товаров (работ, услуг) и ошибки и нарушения в части организации закупки товаров (работ, услуг).

Во-вторых, в настоящее время в соответствии с решением руководства МВД России в целях повышения эффективности проведения контрольных мероприятий, а также осуществления полного цикла проверки государственных закупок (от стадии планирования до полного исполнения контракта), приказом



МВД России от 08.11.2021 № 853 функции по осуществлению ведомственного контроля в сфере закупок переданы в подразделения, реализующие полномочия внутреннего финансового аудита и ведомственного финансового контроля в системе МВД России, т.е. в КРУ МВД России и КРП.

В-третьих, типичные ошибки и нарушения при осуществлении приемки товаров (работ, услуг) в рамках применения Закона № 44-ФЗ могут быть представлены следующими группами нарушений: приемка продуктов питания с характеристиками, не предусмотренными нормативными правовыми актами в сфере стандартизации; нарушения в приемке текущего ремонта объектов основных средств; нарушения при приемке строительно-монтажных работ; нарушения при приемке материальных ценностей, полученных от ликвидации транспортных средств и объектов недвижимости; нарушения при приемке услуг;

завышение объемов и стоимости при возведении новых объектов, нарушения приемки при осуществлении реконструкции и проведении ремонтных работ и др.

В-четвертых, отмеченные нарушения в приемке товаров, работ, услуг по государственным (муниципальным) контрактам свидетельствуют об отсутствии действенного текущего внутреннего контроля за состоянием финансово-хозяйственной дисциплины в подразделениях.

В-пятых, в качестве основных мер совершенствования приемки в системе государственных закупок нами предлагается следующее: совершенствование организационно-управленческих аспектов проведения приемки товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд и совершенствование документального оформления приемки товаров (работ, услуг) в системе государственных закупок.

Литература

1. Гаджиев Н.Г. Экспертно-ревизионная деятельность как фактор обеспечения безопасности экономики // Финансовая экономика. — 2018. — № 6 (ч. 13). — С. 1547–1550.
2. Гаджиев Н.Г. Ведомственный контроль закупочных процессов как инструмент обеспечения экономической безопасности бюджетных учреждений / Н.Г. Гаджиев, М.Н. Гаджиев // Вестник АГТУ. 2018. — № 4. — С. 17–25.
3. Гаджиев Н.Г. Основные аспекты организации деятельности контрольно-счетных органов российской федерации на региональном уровне / Н.Г. Гаджиев, С. А. Коноваленко // Вестник Астраханского государственного технического университета, Экономика. — 2019. — № 4. — С. 94–103.
4. Гаджиев Н.Г. Ревизионные и экспертно-аналитические методы выявления нарушений в учете и отчетности организаций: учебное пособие / Н.Г. Гаджиев, С.А. Коноваленко. — М.: ИНФРА-М, 2022. — 218 с.
5. Гаджиев Н.Г. Экономическая информация — база для осуществления контроля. Методика и техника проверки учетной документации / Н.Г. Гаджиев, О.В. Скрипкина, С.А. Коноваленко, О.В. Киселева // Экономика и предпринимательство. — 2020. — № 3 (116). — С. 1165–1171.
6. Гаджиев Н.Г. Типичные ошибки и нарушения в бухгалтерском учете и отчетности: учебное пособие / Н.Г. Гаджиев, Коноваленко С.А. — Махачкала: Издательство ДГУ, 2021. — 246 с.
7. Гаджиев Н.Г. Типичные ошибки и нарушения, выявляемые в ходе контрольно-ревизионных проверок финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений / Н.Г. Гаджиев, С.А. Коноваленко, М.Н. Трофимов // Вестник Дагестанского государственного университета, Серия 3: Общественные науки. — 2021. — Т. 36. — № 1. — С. 7–13.
8. Контроль и ревизия: учебник / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Н.Г. Гаджиева. — М.: ИНФРА-М, 2023. — 607 с. — (Высшее образование: Специалитет). — DOI 10.12737/1226553.
9. Коноваленко С.А. Анализ выявляемых ошибок и нарушений в первичных учетных документах бюджетных и казенных учреждений / С.А. Коноваленко, Г.И. Харада // Экономика и предпринимательство. — 2018. — № 10 (99). — С. 1134–1137.
10. Мельников В.В. Государственные и муниципальные закупки: учебное пособие. Часть 2: Государственные закупки и экономическая политика. — М.: ИНФРА-М, 2022. — 169 с.
11. Обзор основных нарушений в финансово-хозяйственной деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России, выявленных ревизиями и проверками КРУ МВД России в 2021 году от 30.03.2022. — № 1/3193.