

ДОКЛАД
«Об основных итогах государственного финансового контроля
за 2018 год и задачах на 2019 год»

Согласно Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 19–24 годах развитие систем внутреннего финансового контроля и аудита, а также внутреннего государственного финансового контроля является ключевым направлением реформы системы управления общественными финансами.

Министерство финансов наделено полномочиями по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок.

Утвержденный Порядок осуществления полномочий определил единые подходы к осуществлению государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений.

В рамках осуществления Министерством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений за 2018 год проведена 51 проверка.

В том числе 38 плановых проверок. Внеплановые проверки проводились по обращениям граждан, правоохранительных и исполнительных органов власти в Министерстве спорта, Министерстве образования, Забайкальском лесохозяйственном объединении, Администрации Балейского района. Встречные проверки проводились в рамках выездных плановых и внеплановых проверок в целях установления либо подтверждения фактов о наличии нарушений.

За 2018 год проверено средств на сумму 14,7 млрд. рублей, общая сумма установленных финансовых нарушений при использовании средств краевого бюджета составила более 244 млн. рублей, внебюджетных средства

– более 700 тыс. рублей, средств муниципального бюджета – более 400 тыс. рублей.

В течение 2018 года Министерство проводило комплексные проверки в учреждениях подведомственных Министерству культуры и Министерству спорта по вопросам, связанным с формированием и использованием фонда оплаты труда.

Результаты проверок в учреждениях культуры показали, что учреждениями допускались нарушения бюджетного законодательства: превышение установленной доли фонда оплаты труда работников административно-управленческого и вспомогательного персонала в общем фонде, были выявлены факты необоснованного завышения стимулирующих выплат и должностных окладов, установлены нарушения порядка ведения бухгалтерского учета. Общая сумма нарушений по этим проверкам составила более 28 млн. рублей.

В свою очередь по результатам проверок в учреждениях спорта также выявлены нарушения бюджетного законодательства: нарушения при формировании фонда оплаты труда, нарушение условий соглашений о предоставлении субсидии на выполнения государственного задания, превышение установленной доли фонда оплаты труда работников административно-управленческого и вспомогательного персонала, необоснованно завышались стимулирующие выплаты и должностные оклады, допускались переплаты заработной платы за внутреннее совместительство без правоустанавливающих документов, производились необоснованные выплаты вследствие отнесения внешних совместителей к «указной» категории работников. Общая сумма нарушений – 92 млн. рублей.

Также хотелось бы отметить результаты отдельных проверок.

Проверкой реализации отдельных мероприятий госпрограммы «Развитие образования» установлено, что в связи с отсутствием достоверной информации о наличии кредиторской задолженности финансирование для погашения кредиторской задолженности по субвенциям на образования за

16–17 годы производилось на основании расчетных данных в объеме, превышающем потребность на 18 млн. рублей. В нарушение установленного Порядка № 556 Министерством образования изменения объемов бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания производилось без изменения нормативных затрат на предоставление услуг в сумме 5 млн. рублей. В нарушение условий соглашений о предоставлении субсидии за счет средств субсидий, выделенной на выполнение государственного задания, учреждениями образования была погашена кредиторская задолженность по начислениям на оплату труда в сумме 51 млн. рублей.

Проверкой отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности в Центре обеспечения деятельности в области гражданской обороны и пожарной безопасности, Забайкальском архивно-геоинформационный центре установлены одинаковые нарушения несмотря на разную подведомственность. Так учредителями доведены дополнительные бюджетных ассигнований на выполнение государственного задания без изменения объема услуг или нормативных затрат на предоставление услуг. Сумма нарушений – почти 26 млн. рублей.

Проверкой полноты и достоверности отчетности о реализации госпрограммы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства» в Администрации муниципального района «Оловянинский район» установлено, что при расходовании бюджетных средств допускалось неэффективное использование: приобретенные материальные ценности (котлы) на сумму 870,0 тыс. рублей на момент проверки не были установлены и не эксплуатировались. Также поселениями – получателями субсидии не выполнены условия об обеспечении софинансирования в размере 5 % от поступившей суммы субсидии.

По итогам проведения контрольных мероприятий в целях устранения выявленных нарушений объектам контроля направлялись представления по устранению выявленных в ходе проверок нарушений. Также в органы

исполнительной власти направлены обзорные письма для принятия мер по устранению нарушений, выявленных у подведомственных учреждений.

Однако следует отметить, что отдельными органами исполнительной власти рекомендации Министерства по устранению нарушений и недостатков выполнены не в полном объеме. Продолжают иметь место нарушения при формировании государственного задания, нарушения порядка и условий предоставления субсидии на выполнение государственного задания.

Параллельной мерой ответственности за нарушения в сфере бюджетных правоотношений является административная ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. В течение 2018 года Министерством было возбуждено 18 дел об административных правонарушениях в отношении должностных лиц объектов контроля, вынесено 13 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 160,0 тыс. рублей.

Кроме того, в адрес Министерства из судебных органов поступила информация о назначении административных штрафов в отношении 4 должностных лиц учреждений на общую сумму 70,0 тыс. рублей, в настоящее время сумма оплаченных штрафов составляет 180,0 тыс. рублей, по 3 постановлениям ведется исполнительное производство на сумму 40 тыс. рублей.

Отдельно хотелось бы остановиться на вопросе осуществления главными администраторами средств бюджета края полномочий по осуществлению внутреннего финансового контроля и аудита.

В соответствии с Бюджетным кодексом главные администраторы средств краевого бюджета обязаны осуществлять внутренний финансовый контроль и аудит в соответствии с утвержденным постановлением Правительства № 371. В целях реализации пункта 4 статьи 157 Бюджетного кодекса приказом Министерства от 18 июня 2018 года № 137-пд утвержден Порядок проведения анализа осуществления

главными администраторами средств бюджета Забайкальского края внутреннего финансового контроля и аудита. Задачами анализа являются оценка осуществления главными администраторами такого контроля и аудита, выявление недостатков в осуществлении этих полномочий.

В соответствии с Планом Министерства за 18 год проведено 2 аналитических мероприятия: в Министерстве культуры и в Министерстве спорта.

Проведенный анализ показал, что по Министерству культуры имеется ряд недостатков в части нормативного правового обеспечения, проведения и качества осуществления внутреннего финансового контроля и аудита, в связи с чем, общее состояние организованной системы нельзя признать удовлетворительным.

В нарушение статьи 160²⁻¹ Бюджетного кодекса в анализируемом периоде бюджетные полномочия по внутреннему финансовому контролю и аудиту Министерством спорта не осуществлялись вообще.

На основе проведенного анализа Министерство пришло к выводу о необходимости совершенствования Порядка осуществления ... внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 27 июня 2014 года № 371, в настоящее время проект порядка находится в стадии разработки.

В целях устранения нарушений в части исполнения бюджетных полномочий муниципальными образованиями в августе 2018 года Министерством проведен мониторинг исполнения полномочий органами внутреннего муниципального финансового контроля на территории Забайкальского края, по результатам которого установлено, что в 35 муниципальных районах и городских округах полномочия по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля исполняются и в основном возложены на комитеты по финансам.

При этом только в 151 поселении из 375 созданы органы внутреннего муниципального финансового контроля, или в 40 % от общего количества поселений.

Необходимо отметить положительную практику по передаче органами местного самоуправления отдельных поселений в соответствии полномочий по осуществлению контроля 6 муниципальным районам. Доля поселений, передавших полномочия, составляет 16 % к общему количеству поселений (61/375).

Таким образом, в нарушение пункта 1 статьи 269² Бюджетного кодекса в 163 поселениях полномочия по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля в прошлом году не исполнялись.

В нарушение пункта 3 статьи 269² Бюджетного кодекса у 3 муниципальных районов отсутствовал порядок осуществления полномочий по внутреннему муниципальному финансовому контролю. В 4 районах на дату проведения мониторинга в августе 2018 года не проведено ни одной проверки. В рамках проведения выездных заседаний балансово-бюджетной комиссии также проведен анализ исполнения бюджетных полномочий по контролю в городе Петровск-Забайкальском, Ононском, Борзинском, Красночикойском, Тунгокоченском и Читинском районах. Которым установлено, что порядки осуществления полномочий не соответствуют действующему законодательству, не разработаны стандарты контроля, не исполняются полномочия по контролю за достоверностью и полнотой отчетности о реализации муниципальных программ.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что система внутреннего муниципального финансового контроля в Забайкальском крае развита слабо.

Министерством разрабатываются модельные правовые акты по проведению внутреннего муниципального финансового контроля в целях содействия исполнению полномочий, уже разработано модельное соглашение по передаче полномочий по внутреннему муниципальному

финансовому контролю. Районам необходимо организовать работу по передаче поселениями полномочий на уровень района, так как создание отдельного органа в поселениях нецелесообразно.

Теперь, хочу остановиться на контроле в сфере закупок. В 2018 году порядок осуществления контроля за соблюдением Закона о контрактной системе приведен в соответствие с утвержденными казначейством общими требованиями.

В прошедшем году проведено 28 проверок, в том числе 15 внеплановых проверок. По результатам проведенных проверок установлены нарушения законодательства о контрактной системе:

27 % нарушений – это нарушения в части внесения информации в реестр контрактов, что происходит из-за низкой дисциплины должностных лиц заказчиков, несогласованности действий бухгалтерии и лиц, которые осуществляют внесение информации в реестр, в 2018 году общее количество данных нарушений снизилось на 8 % по сравнению с 2017 годом;

26 % нарушений – это нарушения в части заключения контрактов неконкурентным способом и превышению предельного объема малых закупок, ежегодно количество данных нарушений остается высоким, но в 2018 году количество таких нарушений увеличилось вдвое в сравнении с прошлым периодом, что объясняется заключением контрактов неконкурентным способом при проведении санитарно-противоэпидемических мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации;

16 % нарушений – это нарушения в части несвоевременного размещения отчетов об исполнении контрактов и отчетов об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства в единой информационной системе, количество данных нарушений снизилось на 6 % по сравнению с прошлым годом и намечается дальнейшая тенденция к снижению в связи с отменой необходимости размещения отчетов о поэтапном исполнении контрактов с ресурсоснабжающими организациями;

10 % нарушений – это нарушения части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе в части несоблюдения общегодового объема осуществленных закупок у субъектов малого предпринимательства, что связано с неравномерным планированием закупок в течение года.

Отдельно обозначу, что при осуществлении контрольных мероприятий в отношении заказчиков, устанавливаются случаи, когда кассовый план органа исполнительной власти не соответствует планам-графикам закупок подведомственных учреждений, что приводит к нарушениям учреждениями сроков оплаты по контрактам.

В целях исключения необоснованности проведения закупок без проведения конкурентных способов определения поставщиков исполнительным органам власти необходимо провести предварительные отборы для формирования перечней поставщиков для последующего осуществления закупок путем проведения запроса котировок в режиме чрезвычайной ситуации, в порядке, установленном статьями 80–82 Закона о контрактной системе.

Контроль за соблюдением законодательства в сфере закупок не может быть реализован в полной мере, если ведомственный контроль, проводимый в соответствии со статьей 100 Закона о контрактной системе, не осуществляется.

Конечно, следует отметить низкий уровень активности некоторых органов исполнительной власти в части осуществления ведомственного контроля, что способствует сохранению высокого уровня правонарушений в сфере закупок, охват ведомственными проверками за 2018 год по Министерству спорта составил 38 %, культуры – 15 %, образования – 10 %, соцзащиты – 9 %, здравоохранения – 3 %.

Также присутствуют случаи непринятия необходимых мер для пресечения неправомерных действий заказчиков, так, например, Министерство культуры и Министерство спорта при выявлении в ходе

ведомственных проверок признаков административных правонарушений не направляли информацию о них в административный орган.

В целях обеспечения единообразного подхода к осуществлению ведомственного контроля Министерством запланировано внесение изменений в Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок от 16 июля 2014 года № 396;

В отношении муниципального контроля в сфере закупок также необходимо отметить низкий уровень активности муниципальных органов, что способствует сохранению высокого уровня правонарушений в отношении муниципальных закупок. По итогам 2018 года в Министерство финансов Забайкальского края только 7 муниципальными органами направлены материалы проверок, содержащих признаки административных правонарушений. По результатам муниципальных проверок устанавливались нарушения законодательства о контрактной системе:

44 % нарушений – нарушение в части внесения информации в реестр контрактов. Снижение данного показателя зафиксировано в размере 11%;

22 % нарушений – нарушение в части несоблюдения сроков утверждения и размещения планов закупок и планов-графиков закупок в единой информационной системе;

16 % нарушений – нарушение в части несвоевременного размещения отчетов об исполнении контрактов и отчетов об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства в единой информационной системе;

9 % нарушений – нарушение в части заключения контрактов неконкурентным способом и превышения предельного объема малых закупок. Ежегодно количество данных нарушений остается высоким.

Причиной большинства выявленных нарушений законодательства о контрактной системе является низкий уровень внутреннего контроля самих муниципальных заказчиков, несогласованность действий контрактного управляющего, бухгалтерии.

В 2018 году Министерством финансов Забайкальского края проводились тематические проверки в отношении 11 муниципальных заказчиков при осуществлении закупок в рамках государственной программы «Формирование современной городской среды».

В результате анализа проведенных проверок выявлены основные нарушения. К ним относятся: нарушения по заключению контрактов неконкурентным способом, по внесению информации в реестр контрактов, по размещению отчетов об исполнении контрактов.

Проверки, проведенные в начале этого года Министерством финансов в отношении 6 муниципальных районов, показали, что в 3 поселениях осуществлена приемка работ при несоответствии их условиям муниципального контракта, при этом выявленное несоответствие не устранено подрядчиком и привело к уменьшению объема выполненных работ. Аналогичные нарушения выявлены органами прокуратуры в 3 поселениях.

Среди основных причин неисполнения данной программы можно выделить:

- длительные сроки изготовления проектно-сметной документации;
- низкое качество проектно-сметных документаций;
- низкое качество документаций о закупках;
- наличие недобросовестных подрядчиков.

По материалам проверок Министерства, КСП, органов ведомственного контроля, муниципальных контролирующих органов возбуждено 113 дел об административных правонарушениях в сфере закупок, вынесено 71 постановление о наложении административных штрафов на общую сумму 1,7 млн. рублей.

В настоящее время сумма оплаченных штрафов составляет 1,6 млн. рублей, по 1 постановлению ведется исполнительное производство на сумму 20 тыс. рублей, по 1 постановлению предоставлена рассрочка оплаты штрафа, 2 постановления обжалуются в суде.

Задачи

Обобщив сказанное, необходимо отметить планомерное развитие систем финансового контроля на территории Забайкальского края.

Министерство ставит перед собой задачу развивать риск-ориентированный подход как к планированию, так и к проведению контрольных мероприятий. Такая организация работы позволит снизить количество проверок и тем самым, с одной стороны, уменьшить давление на объекты контроля, а с другой – высвободить кадровые и временные ресурсы для проведения аналитической работы.

На сегодняшний день разработана и запущена в эксплуатацию автоматизированная система «Финконтроль», в которой предусмотрена автоматизация процесса планирования, ведения учета объектов контроля, а также учета всех процессуальных действий в проведения проверок. В перспективе система обеспечить единообразие к формированию документов и материалов проверок. В результате будет обеспечена максимальная прозрачность контрольной деятельности.

Считаем, что применение данных подходов к организации контрольной деятельности позволит повысить ее эффективность, прозрачность и результативность.