

Госфинконтроль в Пензенской области: положительный опыт и выявленные проблемы



Вступление в силу федеральных законов концептуального характера № 252-ФЗ и № 44-ФЗ кардинально изменило систему финансового контроля. В ходе реализации этих нормативных правовых актов в Пензенской области в первую очередь решался вопрос о том, кто будет осуществлять внутренний государственный финансовый контроль. Несмотря на то что в ряде субъектов РФ были созданы отдельные органы контроля, в нашем регионе полномочия по его осуществлению переданы Министерству финансов Пензенской области. Эти функции возложены на одно из структурных подразделений — Управление финансового контроля, численность которого составляет 19 человек.

Любовь Михайловна ФИНОГЕЕВА,
министр финансов Пензенской области

Разработка нормативных правовых актов

В целях исполнения новых требований по организации и проведению контрольной деятельности нами был разработан ряд нормативных правовых актов. Прежде всего утверждены Порядок осуществления полномочий по внутреннему государственно-му финансовому контролю, Порядок внутреннего финансового контроля и внутреннего финансово-

го аудита, Порядок исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения, формы предписаний, представлений и уведомлений о применении бюджетных мер принуждения. Учитывая новые подходы к проведению контроля, в целях упорядочения действий контролеров в настоящее время мы завершаем разработку методических указаний по осуществлению полномочий по внутреннему государственному финансовому

контролю. В текущем году планируется подготовить методические указания по проведению проверок годовых отчетов об исполнении местных бюджетов, по контролю в сфере закупок.

Внесенные в Бюджетный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях изменения устранили пробелы в законодательстве, связанные с применением на региональном уровне мер административной ответственности за до-

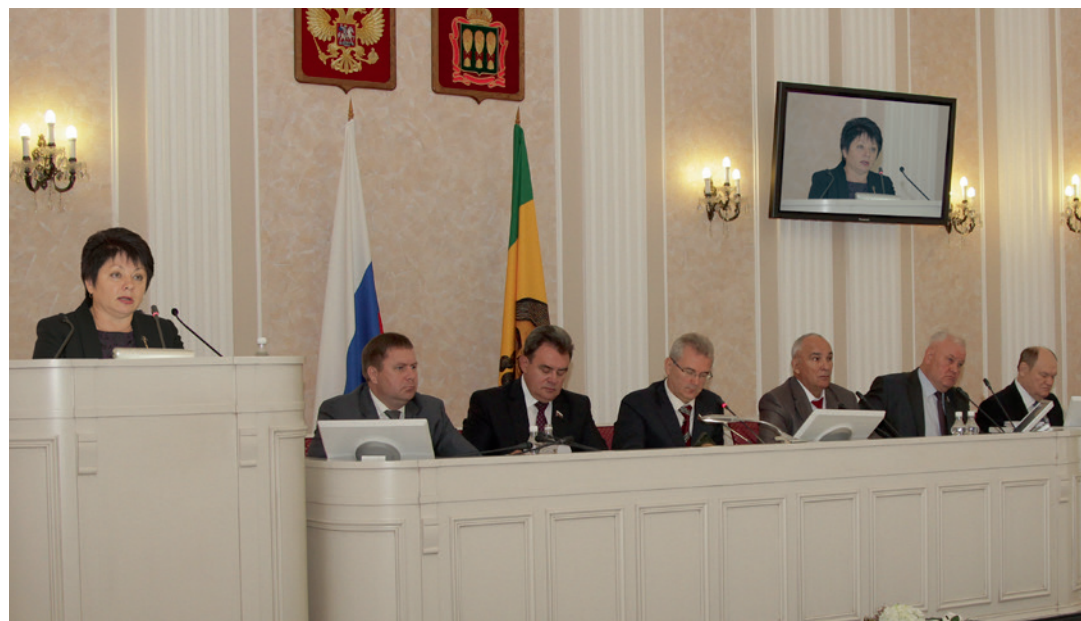
пущенные финансовые нарушения, и позволили ввести в практику действенные методы наказания в виде наложения административных штрафов. Для упорядочения деятельности по осуществлению административного делопроизводства нами были разработаны подробные методические указания по осуществлению и оформлению административно-процессуальных действий при ведении дел об административных правонарушениях. Также был утвержден перечень должностных лиц Министерства финансов Пензенской области, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю.

Основываясь на принятых вышеперечисленных правовых актах, уже в январе текущего года нами было проведено пробное рассмотрение 54 материалов по фактам нарушений, являющихся основанием для привлечения должностных лиц к административной ответственности. Таким образом, начальный этап работы в этом направлении завершен, переходим к этапу реализации — наложению административных штрафов на должностных лиц за финансовые нарушения.

Контроль в сфере закупок

В результате перехода к контрактной системе на нас были возложены новые полномочия в контрольной деятельности, что потребовало разработки Порядка, регламентирующего проведение контроля в сфере закупок. Для результативного осуществления этой деятельности в составе Управления финансового контроля создан отдел по контролю в сфере закупок.

Среди возложенных полномочий по контролю в сфере закупок — контроль за обоснованием начальной (максимальной) цены (Н(М)Ц) контракта. Для министерства финансов Пензенской области это новая функция. В целях повышения



эффективности государственных закупок и экономного расходования бюджетных средств по поручению губернатора региона **В. К. Бочкарева** мы уже с декабря 2010 года осуществляем предварительный контроль в отношении обоснования заказчиками Н(М)Ц государственных контрактов на стадии формирования заявок на размещение государственных заказов. Кроме того, при правительстве Пензенской области создана рабочая группа, которая рассматривает обоснованность цен на заявки свыше 5 миллионов рублей (за исключением цен на жизненно важные лекарственные средства, работы по капитальному строительству, реконструкции, капитальному и текущему ремонту), а также цен на заявки на приобретение нематериальных активов, автотранспортных средств и высокотехнологического оборудования. Все заявки, подготовленные для проведения конкурсных процедур, проходят согласование в областном минфине на предмет обоснованности закупки (соответствие целям, задачам и мероприятиям региональных государственных программ), наличия лимитов бюджетных обязательств и обоснования Н(М)Ц контракта. Только за 2014 год нами было согласовано почти 4 тысячи заявок, из них на доработку воз-

вращено 814 заявок, то есть почти каждая пятая.

Наиболее распространенными причинами возврата заявки являются завышение цены, недостаточное ее обоснование (или его отсутствие), недочеты в техническом задании. Отдельные заявки приходится рассматривать несколько раз, так как заказчики не сразу устраняют все замечания. Для повышения ответственности наших заказчиков за подготовку проектов конкурсной документации показатели возврата заявок оцениваются при подведении итогов мониторинга качества финансового управления, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств, и, соответственно, влияют на показатели рейтинга.

Если заявка по своим параметрам подлежит также рассмотрению на заседании рабочей группы, то к ней, кроме ценовых предложений потенциальных поставщиков, должны быть приложены:

- заключения государственных заказчиков, обосновывающие Н(М)Ц контрактов в сравнении с ценами на аналогичные состоявшиеся закупки в других регионах, а также необходимость осуществления закупок дорогостоящих товаров с конкретными характеристиками с приложением подтвер-

Л. М. Финогеева информирует депутатов Государственного собрания Пензенской области о результатах внутреннего государственного финансового контроля

дающих информационно-аналитических материалов;

- заключения экспертно-технических комиссий по составлению технических заданий на размещение государственных заказов или официальные документы, обязывающие осуществить закуп-

так и после проведения конкурсных процедур.

К 1 марта текущего года была подсчитана экономия по конкурсным процедурам, проведенным в IV квартале прошлого года под бюджетные ассигнования на 2015 год. Она составила 28 миллионов рублей,

проверок годовых отчетов об исполнении местных бюджетов муниципальных образований, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% собственных доходов местного бюджета.

В Пензенской области утвержден перечень из 192 таких муниципальных образований, включающий 17 муниципальных районов и 175 городских и сельских поселений. Годовые отчеты об исполнении бюджетов подлежат проверке не реже одного раза в два года, то есть ежегодно необходимо проверять 96 бюджетов. Общая же численность сотрудников Управления финансового контроля и Счетной палаты Пензенской области — 30 человек. Поэтому проведение проверок годовых отчетов об исполнении такого количества местных бюджетов становится задачей затруднительной и даже невыполнимой. Для разрешения сложившейся ситуации, на наш взгляд, необходимо внесение в Бюджетный кодекс поправок, предусматривающих возможность привлечения органов внутреннего муниципального финансового контроля муниципальных районов к проведению проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов городских и сельских поселений, или поправок, исключающих обязательность проверок каждого муниципалитета в течение двух лет.

Отсутствие единого классификатора

Еще одна проблема заключается в том, что на федеральном уровне по-прежнему не разработан единый классификатор нарушений в финансово-бюджетной сфере. В настоящее время нами проводится работа по систематизации всех нарушений и разработке своего классификатора. Но этого недостаточно. Ситуация, когда различные органы государственного (муниципального) финансового контроля, главные распор-

ки (судебные решения и другие основания). Такие комиссии созданы при каждом государственном заказчике и состоят не более чем на 25% из сотрудников органов исполнительной власти (органов местного самоуправления). Остальные члены комиссии — это специалисты, обладающие специальными знаниями.

Экономия

Контроль за обоснованием Н(М)Ц принес свои результаты — в 2014 году экономия бюджетных средств в результате снижения цен закупок составила 60 миллионов рублей. Учитывая сложности исполнения бюджета региона, в текущем году мы взяли под жесткий контроль расходование средств, сэкономленных государственными заказчиками по итогам проведения конкурсных процедур, с целью их направления на наиболее актуальные нужды. В настоящее время прорабатывается вопрос об автоматизации процедуры контроля за конкурсными заявками от их согласования до заключения государственных контрактов, чтобы в дальнейшем в автоматизированном режиме отслеживать образовавшуюся экономию как от снижения Н(М)Ц,

или 3,4 % от суммы соответствующих конкурсных заявок. В течение этого года такой мониторинг будет осуществляться ежемесячно.

Открытость контроля

В традиционном Послании Федеральному собранию 4 декабря 2014 года Президент РФ **В. В. Путин** обратил внимание на то, что каждая проверка должна стать публичной. Нами уже приняты первые шаги к решению этой задачи. На официальном сайте нашего ведомства в разделе «Финансовый контроль» регулярно размещаются не только нормативные и методические материалы, планы контрольной деятельности, отчеты об их выполнении, но и информация о результатах проведенных проверок, выявленных нарушениях и принятых мерах по их устранению.

Малыми силами большой контроль?

В ходе выполнения мероприятий по комплексному реформированию финансового контроля на практике возникает много проблем. В частности, проблемным является вопрос реализации возложенной на нас статьей 136 Бюджетного кодекса функции по проведению

Открытость контроля учитывалась при составлении рейтинга уровня открытости бюджетных данных по результатам мониторинга, проведенного в 2014 году по заказу электронного журнала «Госменеджмент». В данном рейтинге Пензенская область заняла 11-е место по России, 4-е — по Приволжскому федеральному округу

дители бюджетных средств подходят к одним и тем же фактам установленных нарушений с разными критериями оценки, основываясь на субъективном мнении, снижает действенность контроля, не позволяет принимать выверенные управленческие решения, а также делает невозможным приведение неопровержимых доказательств, влекущих привлечение к ответственности должностных и (или) юридических лиц.

Как сделать правильный выбор?

Применение разработанного порядка исполнения решения министерства финансов Пензенской области о применении бюджетных мер принуждения на основании уведомлений Счетной палаты Пензенской области, министерства финансов Пензенской области, Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора на практике затруднительно в части обоснования выбора бюджетной меры принуждения. Статьи 306.4–306.8 Бюджетного кодекса устанавливают за одно и то же нарушение по 2–3 бюджетные меры принуждения (бесспорное взыскание полученных межбюджетных трансфертов, их сокращение, приостановление предоставления). Какую из них выбрать и применить? На наш взгляд, должны быть разработаны единые для всех регионов типовые основания для такого выбора.

Также до сих пор непонятно, как может быть реализована такая мера принуждения, как передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств. Поэтому министерством финансов Пензенской области по аналогии с Министерством финансов РФ утвержден приказ, устанавливающий правила принятия решения о применении бюджетных мер принуждения за исключением меры по передаче уполномоченному по соответствующему бюджету

части полномочий главного распорядителя (получателя) бюджетных средств.

Организация внутреннего контроля

Дополнением к государственному внутреннему финансовому контролю на ведомственном уровне является внутренний контроль и аудит, организация которого, в том числе в органах государственной власти с небольшой штатной численностью, не имеющих подведомственных учреждений, вызывает у нас большую озабоченность. Действующим законодательством на главных распорядителей бюджетных средств возложены полномочия по проведению внутреннего финансового контроля (аудита), ведомственного контроля в сфере закупок, а также контроля учредителя за автономными и бюджетными учреждениями, в отношении которых органы исполнительной власти осуществляют функции и полномочия учредителя.

Правительством Пензенской области утверждены нормативные правовые акты, обязывающие главных распорядителей средств бюджета области осуществлять все перечисленные виды контрольной деятельности, установлены общие правила для их реализации. Областным министерствам и ведомствам поручено подготовить ведомственные приказы, определяющие непосредственный порядок проведения контроля, структурные подразделения (должностные лица), на которые возложены контрольные полномочия, методы контроля, требования по оформлению его результатов.

Таким образом, соответствующая нормативная правовая база для осуществления контроля сформирована. Но требуется более тщательная проработка подходов к непосредственной организации контрольной деятельности на ведомственном уровне. Однако ограничение численности аппарата управления в рамках проводимых мероприятий по оптимизации бюджетных расходов, а также принятых

обязательств по заключенным соглашениям о предоставлении бюджетных кредитов из федерального бюджета не позволяет это сделать. Поэтому остается вопрос: как обеспечить объективный и компетентный контроль, возложив осуществление контрольных полномочий на штатных сотрудников без дополнительной оплаты труда?

Не менее актуален вопрос о том, как обеспечить функциональную независимость внутреннего финансового контроля и аудита в органах государственной власти Пензенской области с небольшой штатной численностью, в которых 1–2 человека выполняют функции по планированию финансово-хозяйственной деятельности и бухгалтерскому учету? Например, в Управлении по регулированию контрактной системы и закупкам Пензенской области общая численность работников составляет 12 человек, из них один бухгалтер. Аналогичная ситуация в Управлении по регулированию тарифов и энергосбережению (общая численность — 24 человека, один бухгалтер), в аппарате уполномоченного по правам человека (общая численность — 8 человек, один бухгалтер). Возложить проведение внутреннего финансового аудита на комиссию, состоящую из должностных лиц, или отдельное должностное лицо не всегда получается, так как у сотрудников отсутствуют необходимая профессиональная компетенция, знания и навыки. Кроме того, на практике мы нередко сталкиваемся с недопониманием отдельными работниками юридических служб и иных структурных подразделений ГРБС значения проведения внутреннего контроля на местах и их стремлением подменить его внутренним государственным финансовым контролем. В частности, бытует мнение, что проведение выездных проверок, оформление актов по результатам проверок относится только к действиям органов внутреннего государственного (муниципального) контроля.

В начале текущего года субъекты РФ получили методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля и методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового аудита, разработанные Министерством финансов РФ. Возможно, это позволит прояснить неурегулированные моменты и получить объективные выводы по результатам проведения анализа осуществления внутреннего финансового контроля (аудита).