

Внутренние и внешние факторы действенности



Ирина Николаевна Мучкаева,
заместитель министра финансов Пензенской
области

Условия созданы

К внутренним факторам действенности финансового контроля можно отнести определение и документальное закрепление процедур контроля, профессионализм кадров, наличие отлаженной системы информационного обеспечения.

За два года реализации положений федеральных законов № 252-ФЗ и № 44-ФЗ, управление финансового контроля Министерства финансов Пензенской области разработало восемь нормативных правовых актов, требуемых действующим законодательством. Кроме того, нами подготовлены и утверждены пять методических

В минувшем году Президент РФ В. В. Путин в своем традиционном Послании Федеральному собранию обратил внимание на необходимость существенного ужесточения контроля за движением государственных средств, что будет способствовать обеспечению сбалансированности и устойчивости бюджетной системы. В условиях сложной финансово-экономической ситуации основным направлением деятельности финансовых контролеров становится контроль за обоснованностью, эффективностью и результативностью бюджетных расходов. Поэтому большое значение придается действенности финансового контроля, которая в решающей степени зависит от ряда внутренних и внешних факторов.

указаний (рекомендаций) и четыре схемы. Все эти документы регламентируют контрольные действия в ходе проверок, составление отчетности по их результатам, проведение анализа осуществления областными министерствами и ведомствами внутреннего финансового контроля и аудита.

Созданная нормативно-методическая база помогла нашим контролерам научиться новым подходам к проведению финансового контроля. По существу контрольная работа является творческой деятельностью и требует, наряду с универсальными профессиональными навыками, умения принимать неординарные решения при

проведении проверок. При этом нельзя недооценивать значение нормативных и методических документов, на которых основывается процесс контроля.

Говоря о системе информационного обеспечения, нельзя не отметить роль обзорных писем по результатам проверок, которые направляются в адрес ГРБС, органов местного самоуправления в целях профилактики нарушений бюджетного законодательства и законодательства в сфере закупок. Также большое значение имеют проводимые с местными администрациями семинары, аудиоконференции по актуальным вопросам соблюдения законодательства при исполнении расходных полномочий, новациям в сфере финансового контроля, обмену опытом контрольной деятельности и т.д.

Среди внешних факторов, влияющих на ответственность и эффективность финансового контроля, стоит отметить состояние действующего законодательства, невозможность реализации некоторых его положений на практике, наличие противоречий и неоднозначное толкование отдельных правовых норм, в том числе регламентирующих применение ответственности.

Недостаточно штатной численности

Проблемным является для нас исполнение статьи 136 БК РФ в части проведения проверок годовых отчетов об исполнении местных бюджетов муниципальных образований, в которых доля дотаций из вышестоящих бюджетов в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% собственных доходов местного бюджета.

ВАЖНО

В 2016 году в нашем регионе насчитывается 158 высокодотационных муниципалитетов, в том числе 20 муниципальных районов, один городской округ и 137 городских и сельских поселений. Годовые отчеты об исполнении бюджетов подлежат проверке не реже одного раза в два года (то есть ежегодно необходимо проверять по 79 бюджетов), и выполнение такого объема работы при небольшой численности органов внутреннего государственного финансового контроля становится нереальной задачей.

Необходимо отметить, что результат такой проверки на практике не применяется, так как на момент ее завершения годовой отчет об испол-



МЕТОДИКА

- ▶ Методические указания Министерства финансов Пензенской области по осуществлению и оформлению административно-процессуальных действий при ведении дел об административных правонарушениях.
 - ▶ Методические указания по составлению отчетности о результатах проведения Министерством финансов Пензенской области контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере и сфере закупок.
 - ▶ Методические указания по осуществлению Министерством финансов Пензенской области мониторинга цен в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Пензенской области в целях достижения максимальной экономической эффективности использования бюджетных средств.
 - ▶ Методические указания по проведению анализа осуществления главными распорядителями средств бюджета Пензенской области, главными администраторами доходов бюджета Пензенской области, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета Пензенской области внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.
 - ▶ Методические указания по осуществлению Министерством финансов Пензенской области внутреннего государственного финансового контроля.
 - ▶ Постатпное описание (схемы) действий должностных лиц Министерства финансов Пензенской области при осуществлении полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю.
- С вышеуказанными методическими наработками можно ознакомиться на официальном сайте Министерства финансов Пензенской области (minfin.pnzreg.ru, раздел «Финансовый контроль», подраздел «Методические материалы»).



нении местного бюджета уже сдан в финансовый орган субъекта РФ (как правило, срок сдачи приходится на февраль) или утвержден представительным органом муниципального образования (годовой отчет передается в представительный орган муниципалитета не позднее 1 мая текущего года). Для того чтобы выявленные факты недостоверности отчетных данных действительно учитывались для внесения корректировок, проверки следует проводить до сдачи годовой отчетности на региональный уровень, что невы-

внутреннему финансовому контролю (аудиту) и внутреннему муниципальному финансовому контролю возложены на бухгалтера. Такое совмещение обязанностей может привести к ненадлежащему и несвоевременному их исполнению. Дополнение БК РФ нормой о наделении органов муниципальных районов полномочиями по внутреннему муниципальному финансовому контролю городских и сельских поселений способствовало бы обеспечению результативности контрольной работы.

ВОПРОС

Внесенные в БК РФ и КоАП РФ изменения позволили применять на региональном уровне действенные меры наказания в виде наложения административных штрафов. Но на практике у контролеров возникают вопросы о том, как трактовать отдельные положения административного законодательства.



полнимо. Поэтому по результатам контрольных мероприятий мы направляем органам местного самоуправления только заключения с рекомендациями по приведению бухгалтерского учета в соответствии с действующим законодательством и недопущению нарушений при составлении отчетности за текущий год. В этой связи, на наш взгляд, в БК РФ необходимо внести поправки, исключающие обязательность проверок каждого муниципального образования в течение двух лет или позволяющие привлекать муниципальные районы к проведению проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов городских и сельских поселений, а также регламентирующие нормы по реализации результатов проверок.

Трудно реализуемым требованием законодательства является проведение внутреннего муниципального финансового контроля администрациями городских и сельских поселений, штатная численность которых составляет три человека, включая главу администрации, бухгалтера и специалиста. В таких муниципалитетах, как правило, полномочия по формированию и исполнению местного бюджета, составлению отчета о его исполнении,

Как трактовать?

1 Согласно статье 136 БК РФ за нарушение основных условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам меры ответственности применяются финансовыми органами регионального уровня.

В то же время статья 15.15.3 КоАП РФ предусматривает применение органами внутреннего государственного финансового контроля мер административной ответственности за нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, то есть и основных условий предоставления межбюджетных трансфертов. Таким образом, предусматривается возможность привлечения к административной ответственности за нарушение основных условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Однако к бюджетным полномочиям каждого из объектов внутреннего государственного финансового контроля (финансовых органов, главных распорядителей и получателей бюджетных средств, которым предоставлены межбюджетные трансфер-

ты) выполнение основных условий предоставления межбюджетных трансфертов, к примеру, соблюдение предельных значений размера дефицита местного бюджета и муниципального долга, не отнесено. К тому же полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля в части проверок местных бюджетов ограничены только проверками годовых отчетов об исполнении местных бюджетов высокодотационных муниципалитетов. Из этого следует, что объекты контроля не могут привлекаться к административной ответственности за нарушение основных условий предоставления межбюджетных трансфертов.

Общение с коллегами из других регионов показало, что единое понимание нормы статьи 15.15.3 КоАП РФ отсутствует. Для устранения этой неясности и установления однозначной трактовки нарушения, за которое наступает административная ответственность, требуется внести соответствующие поправки в КоАП РФ.

2 В соответствии со статьей 23.7.1 и частью 1 статьи 28.3 КоАП РФ в компетенцию органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, входит составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 15.1, 15.14–15.15.16, частью 20 статьи 19.5 КоАП РФ. Однако эти органы исполнительной власти субъектов не включены в общий перечень уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, установленный статьей 22.1 КоАП РФ. В связи с тем, что в законодательстве об административных правонарушениях отсутствует четкое определение полномочий органов внутреннего государственного финансового контроля субъектов, возникает сомнение в правомочности составления на региональном уровне протоколов об административных

правонарушениях по другим основаниям (кроме перечисленных), то есть в соответствии с частями 4, 5 статьи 7.32, статьей 15.11, частью 1 статьи 19.4, статьями 19.6, 19.7, 20.25 КоАП РФ. У субъектов РФ сложилась различная практика применения данных статей — в ряде регионов органы внутреннего государственного финансового контроля привлекают по ним к ответственности, в других — категорически нет. Решение проблемы заключается в уточнении формулировок КоАП РФ, связанных с применением вышеперечисленных норм.

3 Действующей редакцией КоАП РФ предусмотрена неравная ответственность за искажение бюджетной и бухгалтерской отчетности, допущенное разными типами учреждений. При искажении бюджетными (автономными) учреждениями бухгалтерской отчетности, его должностное лицо обязано уплатить штраф в сумме от 2 до 3 тысяч рублей только в случае, если степень искажения любой статьи (строки) формы бухгалтерской отчетности составит не менее чем 10%. Для бюджетной отчетности казенных учреждений такие ограничения не предусмотрены, однако размер штрафа за ее искажение — от 10 до 30 тысяч рублей. В этой связи нами поддержана законодательная инициатива по установлению размера штрафа за искажение бюджетными (автономными) учреждениями отчетности в сумме от 5 до 10 тысяч рублей.

4 Еще один проблемный момент связан с реализацией Закона № 44-ФЗ, которым органы внутреннего государственного финансового контроля наделены правами по составлению протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства в сфере закупок, а также по рассмотрению дел о таких правонарушениях. При этом КоАП РФ органы исполнительной власти, осуществляющие контроль и надзор в финансово-бюд-

жетной сфере, не наделяет полномочиями по рассмотрению дел о правонарушениях в сфере закупок. Этот пробел законодательства необходимо устранить.

Предварительный контроль в сфере закупок

В рамках полномочий, возложенных частью 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, мы осуществляем предварительный и последующий контроль в сфере закупок. Предварительный контроль на стадии формирования заявок на размещение госзаказа производится с декабря 2010 года в отношении обоснования начальной (максимальной) цены контракта. При этом цены заявок свыше 5 миллионов рублей (за исключением цен на жизненно важные лекарственные средства, работы по капитальному строительству, реконструкции, капитальному и текущему ремонту) и заявок на закупки нематериальных активов, автотранспортных средств и высокотехнологического оборудования в обязательном порядке согласовываются с рабочей группой, созданной при Правительстве Пензенской области.

В прошлом году мы рассмотрели более 4,3 тысячи заявок, из них каждая пятая (827) была возвращена на доработку. Одной из основных причин возврата являлось недостаточное обоснование и (или) завышение Н(М)Ц контракта. По результатам такого контроля экономия средств составила 62,7 миллиона рублей.

Учитывая сложности исполнения бюджета региона, начиная с прошлого года мы взяли под жесткий контроль расходование средств, сэкономленных заказчиками по итогам конкурсных процедур, с целью их направления на первостепенные нужды. За 2015 год экономия бюджетных средств от проведения торгов со-

ставила более 269 миллионов рублей, или 6% к сумме соответствующих заявок.

Спорные моменты

В ходе проведения плановых и внеплановых проверок в рамках последующего контроля в сфере закупок возникают спорные ситуации. Прежде всего к их возникновению приводит отсутствие единого подхода к методам осуществления проверок. По мнению территориального управления Росфиннадзора, выполнение таких контрольных мероприятий должно быть ограничено рамками законодательства в сфере закупок, то есть мы не можем выявлять иные нарушения (бухгалтерского учета, гражданского и бюджетного законодательства).

Однако частью 9 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрено осуществление контроля в сфере закупок в целях установления законности составления и исполнения бюджетов в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности в соответствии с Законом № 44-ФЗ, БК РФ и иными нормативными правовыми актами. В этой связи при осуществлении контроля в отношении расходов, связанных с закупками, в рамках одной проверки мы реализуем одновременно полномочия по контролю в сфере закупок и по контролю за соблюдением бюджетного законодательства, и, соответственно, выявленные нарушения отражаются в актах проверок. Мы надеемся, что в целях эффективности контрольной деятельности будет выработана единая методика проведения таких проверок.

Еще один спорный момент. По результатам анализа обоснованности закупок нами установлены случаи, когда лекарственные средства закупались в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ по международному непатентованному наиме-

62,7

миллиона рублей составила экономия бюджетных средств на осуществление закупок, сложившаяся в результате осуществления управлением финансового контроля Министерства финансов Пензенской области предварительного контроля в 2015 году.

нованию (МНН) без учета потребности в конкретных видах лекарств. Исходя из действующего законодательства, заказчик вправе осуществить закупку лекарственных средств по торговым наименованиям (ТН) в двух случаях:

► при условии включения данного лекарства в перечень лекарственных средств, закупаемых в соответствии с их ТН, который утверждается Правительством РФ (до настоящего момента не утвержден);

► при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям), которые необходимы для назначения пациенту данного лекарственного препарата по решению врачебной комиссии. При проведении таких закупок предметом од-

ного контракта не могут являться препараты, необходимые для назначения двум и более пациентам. При большом количестве больных с индивидуальной непереносимостью проведение закупок для каждого из них становится нереальным.

Во всех остальных случаях закупка лекарств осуществляется по МНН, что, с одной стороны, способствует росту конкуренции на торгах, но с другой — не учитывает особенности лечения отдельных больных, индивидуальную переносимость лекарств, а в некоторых случаях ведет к невозможности осуществления замены одного лекарства на другое, имеющееся в наличии. Исправить ситуацию поможет принятие перечня лекарств, закупаемых по торговым наименованиям.

ПОЛЕЗНЫЙ ОПЫТ

В настоящее время на федеральном уровне развивается механизм казначейского сопровождения контрактов, одним из элементов которого является подтверждение фактического выполнения работ (поставок товаров, оказания услуг) подрядчиком (поставщиком), что в свою очередь служит основанием для проведения расходов по оплате государственных контрактов.

Для Министерства финансов Пензенской области это не новая функция. В целях повышения эффективности использования бюджетных средств мы уже с октября 2010 года осуществляем оплату денежных обязательств свыше одного миллиона рублей по строительству и ремонту объектов собственности Пензенской области, приобретению дорогостоящего оборудования, капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения по результатам проверок выполнения работ (оказания услуг, поставки товаров). Эти проверки проводятся с выездом на место специалистов отдела исполнения бюджета, управления финансового контроля и отраслевых отделов совместно с представителем государственного заказчика (главного распорядителя бюджетных средств). В 2015 году проведено 262 таких проверки.

В случае несоответствия объемов выполненных работ объемам, указанным в актах приемки, оплата приостанавливается до устранения замечаний, что проверяется в ходе повторных выездов. Кроме того, при оплате выполненных работ по строительству и ремонту объектов собственности одновременно с платежными документами заказчика обязаны представлять договоры строительного контроля, заключенные в соответствии со статьей 53 Градостроительного кодекса РФ.

Для оплаты закупок дорогостоящего оборудования проверяется не только факт поставки, но и факт ввода его в эксплуатацию и использования по целевому назначению. Проверки выполнения работ по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения проводятся с привлечением представителей ГКУ «Управление строительства и дорожного хозяйства Пензенской области» (ГКУ) в присутствии руководителей подрядных организаций. Для проведения кассовых выплат за выполненные работы ГКУ обязано представить заключение отдела лабораторного контроля о результатах испытаний вырубков, взятых из асфальтобетонного покрытия на соответствие асфальтобетонной смеси (плотность, пористость, влажность), и справку о регулярном контроле за ходом выполнения работ специалистом, курирующим проверяемый объект.

Такой подход к проведению кассовых выплат способствует подтверждению обоснованности трат и, как следствие, эффективности бюджетных расходов.