

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«23» марта 2012 г.

№ ОМ-37/08-02

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2010 году и истекшем периоде 2011 года Федеральной службе финансово-бюджетного надзора на обеспечение деятельности территориальных органов»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 16 марта 2012 г. № 11К (844))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия:

пункт 3.5.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

2. Предмет контрольного мероприятия:

нормативные правовые акты и распорядительные документы, регулирующие деятельность и использование бюджетных средств, полученных Федеральной службой финансово-бюджетного надзора на обеспечение деятельности территориальных органов, государственные контракты (договоры), платежные и иные первичные документы, финансовая (бухгалтерская) и статистическая отчетность, подтверждающие совершение операций с бюджетными средствами, управление и распоряжение федеральным имуществом, информация, полученная из Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и других органов государственной власти.

3. Объекты контрольного мероприятия:

3.1. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (г. Москва)
(по запросу);

3.2. Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Калининградской области (г. Калининград);

3.3. Межрегиональное территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Архангельской области (г. Архангельск);

3.4. Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в городе Санкт-Петербурге (г. Санкт-Петербург).

4. Срок проведения контрольного мероприятия: с 24 октября 2011 года по 24 февраля 2012 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Проверить результаты деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по целевому и эффективному использованию средств федерального бюджета, выделенных ей на обеспечение деятельности территориальных органов.

5.2. Определить результативность деятельности территориальных органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по выполнению возложенных на них задач и функций.

6. Проверяемый период деятельности: 2010 год и истекший период 2011 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (далее – Росфиннадзор) образована на основании Указов Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» с передачей функций Министерства финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) по контролю и надзору в бюджетно-финансовой сфере.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. № 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора», Росфиннадзор является федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, и осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные органы.

Положение о Росфиннадзоре утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 г. № 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора».

Приказом Росфиннадзора от 18 июня 2004 г. № 4 «О создании территориальных органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, установлении предельной численности их работников и представлении кандидатур для назначения исполняющими обязанности руководителей указанных территориальных органов» создано 78 территориальных управлений Росфиннадзора со статусом юридического лица, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также агента валютного контроля на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

По цели 1.

Учитывая, что в распоряжение Председателя Счетной палаты Российской Федерации от 10 октября 2011 г. № 458-ркм внесено изменение о проведении на объекте контрольного мероприятия - в центральном аппарате Росфиннадзора (г. Москва), - «проверка по запросу», в соответствии со статьей 13 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», направлены следующие запросы о предоставлении информации:

1. Руководителю Росфиннадзора С.Ю. Павленко - запрос информации, касающейся деятельности Росфиннадзора в части предоставления отчетов по утвержденным формам бюджетной отчетности, отсутствующих в

предоставленной в Счетную палату Российской Федерации (далее – Счетная палата) бюджетной отчетности за 2010 г. и 9 месяцев 2011 г., а также другой информации, касающейся деятельности проверяемого ведомства (от 12.12.2011 г. № ЗИ 08-58/08-02);

2. Руководителю Росфиннадзора С.Ю. Павленко – запрос информации, касающейся деятельности Росфиннадзора в части использования в 2010 - 2011 годах территориальными органами Росфиннадзора бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий по противодействию коррупции в соответствии с законодательными и нормативными правовыми актами (от 13.12.2011 г. № ЗИ 08-59/08-02);

3. Руководителям следующих органов исполнительной власти: Федерального казначейства (Казначейство России) Р.Е. Артюхину – от 12.12.2011 г. № ЗИ 08-56/08-02, Федеральной службы судебных приставов (ФССП России) А.О. Парфенчикову – от 12.12.2011 г. № ЗИ 08-57/08-02, Федеральной таможенной службы (ФТС России) А.Ю. Бельянинову – от 23.12.2011 г. № ЗИ 08-61/08-02; Федеральной налоговой службы (ФНС России) М.В. Мишустину – от 26.12.2011 г. № ЗИ 08-63/08-02;

4. Председателю Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС России) А.А. Иванову - от 23.12.2011 г. № ЗИ 08-62/08-02;

5. Председателю Центрального банка Российской Федерации (Банк России) С.М. Игнатьеву – от 23.12.2011 г. № ЗИ 08-60/08-02.

Полученная по запросам Счетной палаты информация была использована в ходе контрольного мероприятия.

Однако Росфиннадзором не был представлен весь объем запрошенной информации.

Так, по запросу в части, касающейся бюджетных средств, направленных Росфиннадзором на реализацию мероприятий по противодействию коррупции в соответствии с нормативными и ведомственными актами, Росфиннадзором представлен отказ о предоставлении информации по данному вопросу. Кроме

того, ответ Росфиннадзора содержит утверждение, что ни одно из указанных в запросе требований не имеет отношения к компетенции Счетной палаты (письмо Росфиннадзора от 28.12.2011 г. № 43-01-07-18/6352).

По запросу информации, касающейся деятельности Росфиннадзора в части предоставления отчетов по утвержденным формам бюджетной отчетности, отсутствующих в предоставленной в Счетную палату бюджетной отчетности за 2010 год и 9 месяцев 2011 года, а также иной информации, касающейся деятельности проверяемого ведомства, - информация не предоставлена (письмо Росфиннадзора от 11.01.2012 г. № 43-01-08-18/25).

В связи с нарушением статей 13, 26, 27 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», составлены два акта:

Акт по факту отказа в предоставлении информации аудитору Счетной палаты Российской Федерации от 20 января 2012 г. № 08-44/08-02вн (на запрос № ЗИ 08-59/08-02 от 13.12.2011 г.);

Акт по факту отказа в предоставлении информации аудитору Счетной палаты Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 08-155/08-02вн, (на запрос № ЗИ 08-58/08-02 от 12.12.2011 г.).

Во исполнение решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 января 2012 г. № 2К(835), в адрес Минфина России на имя Министра финансов Силуанова А.Г. направлено письмо от 27.01.2012 г. № 01-90/08-02, извещающее о неправомерном отказе в предоставлении информации Счетной палате должностными лицами Росфиннадзора в рамках проведения контрольного мероприятия, а также издании приказа Росфиннадзора от 1 декабря 2011 г. № 510 «О порядке взаимодействия с должностными лицами уполномоченных органов, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия в отношении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и ее территориальных органов» (далее – приказ Росфиннадзора № 510), ограничивающего полномочия инспекторов Счетной

палаты при выполнении своих служебных обязанностей. Анализ данного приказа показал несоответствие отдельных его положений действующему законодательству. Кроме того, приказ Росфиннадзора № 510, имеющий межведомственный характер, не зарегистрирован в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Позиция Минфина России по данному вопросу изложена в ответе (письмо от 12 марта 2012 года № 02-07-10/782). Минфин России считает необходимым предоставление информации Росфиннадзором по запросам Счетной палаты. Минфином России Росфиннадзору направлено письмо от 12 марта 2012 г. № 02-07-10/782 о необходимости представления запрашиваемой Счетной палатой информации.

Однако в ответе Минфина России отсутствует позиция Минфина России по вопросу издания Росфиннадзором приказа № 510.

В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», объем доведенных до Росфиннадзора лимитов бюджетных обязательств (далее – ЛБО) на 2010 год (с учетом внесенных изменений) составил 2 676 390,8 тыс. рублей, из них до территориальных управлений доведено 2 460 882,3 тыс. рублей.

Из общего объема доведенных Росфиннадзору в 2010 году ЛБО, расходы на оплату труда с начислениями составили 2 025 602,4 тыс. рублей, или 75,7 процентов.

Объем доведенных ЛБО по проверенным территориальным управлениям составил:

до Территориального управления Росфиннадзора в Калининградской области (далее – ТУ Росфиннадзора в Калининградской области) - 18 903,8 тыс.

рублей (из них расходы на оплату труда с начислениями составили 14 366,6 тыс. рублей или 76,0 %);

до Межрегионального территориального управления Росфиннадзора в Архангельской области (далее – МТУ Росфиннадзора в Архангельской области) – 50 431,7 тыс. рублей (из них: расходы на оплату труда с начислениями - 42 499,8 тыс. рублей или 84,3 %);

до Территориального управления Росфиннадзора в городе Санкт-Петербурге (далее – ТУ Росфиннадзора в городе Санкт-Петербурге) – 33 937,2 тыс. рублей (из них: расходы на оплату труда с начислениями - 20 907,3 тыс. рублей или 61,6 %).

Из общего объема ЛБО, доведенного до Росфиннадзора в 2010 году, израсходовано 2 669 799,8 тыс. рублей или 99,8 %, из них израсходовано территориальными управлениями - 2 352 548,0 тыс. рублей, или 99,8 %, в том числе: ТУ Росфиннадзора в Калининградской области – 18 869,0 тыс. рублей (99,8 %); МТУ Росфиннадзора в Архангельской области – 50 218,7 тыс. рублей (99,6 %); ТУ Росфиннадзора в городе Санкт-Петербурге – 33 908,4 тыс. рублей (99,9 %).

Федеральным законом от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (далее – Федеральный закон № 357-ФЗ) объем утвержденных на 2011 год бюджетных ассигнований по главе 151 «Федеральная служба финансово-бюджетного надзора» составил 2 787 663,1 тыс. рублей, из них:

по Рз 01 Пр 01 06 ЦСР 0010400 «Центральный аппарат» на сумму 301 476,2 тыс. рублей;

по Рз 01 Пр 01 06 ЦСР 0010500 «Территориальные органы» на сумму 2 461 203,8 тыс. рублей.

Объемы доведенных за 9 месяцев 2011 года ЛБО до проверенных территориальных управлений составил:

по ТУ Росфиннадзора в Калининградской области – 19 308,1 тыс. рублей;

по МТУ Росфиннадзора в Архангельской области – 54 815,2 тыс. рублей;
по ТУ Росфиннадзора в городе Санкт-Петербурге – 36 454,0 тыс. рублей.

Из объемов ЛБО, доведенных до проверенных территориальных управлений Росфиннадзора за 9 месяцев 2011 года, израсходовано:

ТУ Росфиннадзора в Калининградской области – 13 170,0 тыс. рублей или 68,2 % от доведенных ЛБО;

МТУ Росфиннадзора в Архангельской области – 38 894,3 тыс. рублей (71,0 %);

ТУ Росфиннадзора в городе Санкт-Петербурге – 22 615,9 тыс. рублей (62,0 %).

В результате проверок территориальных управлений Росфиннадзора установлены отдельные нарушения.

В МТУ Росфиннадзора в Архангельской области.

Пунктом 8 Положения о Межрегиональном территориальном управлении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Архангельской области, утвержденного приказом Минфина России от 28 июня 2006 г. № 62 (далее – Положение об Управлении) не предусмотрены полномочия руководителя территориального управления по размещению структурных подразделений, созданных в связи со служебной необходимостью, вне места расположения МТУ Росфиннадзора в Архангельской области.

Кроме того, в соответствии с приказом Минфина России от 23 марта 2005 г. № 45н «Об утверждении Регламента Министерства финансов Российской Федерации» (далее – приказ Минфина России № 45н) только Минфин России имеет право утверждать схему размещения территориальных органов федеральных служб, находящихся в его ведении.

При этом в соответствии с пунктом 9.29 приказа Минфина России № 45н, только руководитель федеральной службы, находящейся в ведении Минфина России наделен полномочиями по внесению предложений для формирования указанной схемы. Руководители территориальных управлений федеральных

служб, подведомственных Минфину России такими полномочиями не обладают.

Таким образом, руководитель МТУ Росфиннадзора в Архангельской области действовал вне рамок своих полномочий, допустив, тем самым, нарушение норм ведомственных правовых актов Минфина России и Росфиннадзора, разместив отдельные структурные подразделения Управления вне места расположения МТУ Росфиннадзора в Архангельской области, указанного в Положении об Управлении в следующих муниципальных образованиях Архангельской области: городах Котлас, Северодвинск и Вельск.

Кроме того, в результате расположения структурных подразделений вне места расположения МТУ Росфиннадзора в Архангельской области, произведены дополнительные расходы средств федерального бюджета, связанные с: арендой помещений для размещения структурных подразделений, расходами по заработной плате (отдел по городу Северодвинску расположен на территории, отнесенной постановлением Совета Министров СССР от 10 февраля 1967 г. № 1029 к районам Крайнего Севера, и на которой, согласно Закону Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», установлен районный коэффициент – 1,4 и процентная надбавка 80 %), охраной служебных помещений, которые составили в 2010 году – 797,3 тыс. рублей, в 2011 году – 616,3 тыс. рублей.

Аналогичным образом, вне рамок своих полномочий действовали руководители следующих территориальных управлений в: Алтайском, Ставропольском и Пермском краях, Амурской, Оренбургской, Самарской, Свердловской, Тамбовской, Тюменской областях, в которых структурных подразделений размещены вне места расположения вышеуказанных управлений (по данным официального сайта Росфиннадзора <http://www.rosfinnadzor.ru>).

Сведения о количестве таких территориальных управлений и адресах фактического месторасположения таких отделов Росфиннадзором представлены не были (Акт по факту отказа в предоставлении информации аудитору Счетной палаты Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 08-155/08-02вн).

Наличие структурных подразделений, расположенных вне места размещения территориального управления, приводит к дополнительным расходам федерального бюджета, что подтверждается результатами контрольного мероприятия, проведенного в МТУ Росфиннадзора в Архангельской области.

Кроме того, установлено, что расходы федерального бюджета, связанные с охраной служебных помещений, произведены МТУ Росфиннадзора в Архангельской области при отсутствии правовых оснований. Так как согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности», здания (помещения), строения, сооружения государственных органов включены в перечень объектов, подлежат государственной охране.

В ТУ Росфиннадзора в Калининградской области:

установлено, что в нарушение приказа Росфиннадзора от 7 августа 2009 г. № 174 «Об организации составления, утверждения и ведения бюджетной сметы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и бюджетной сметы территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» промежуточная смета расходов ТУ Росфиннадзора в Калининградской области на 2010 год утверждена после доведения лимитов бюджетных обязательств. Бюджетные сметы при предоставлении бюджетной заявки на 2010 и 2011 годы ТУ Росфиннадзора в Калининградской области в Росфиннадзор не представлялись;

установлено, что в нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 2154-р «Об утверждении плана мероприятий

по реализации положений федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и повышению эффективности проведения закупок продукции для государственных нужд», план-график размещения заказов для нужд ТУ Росфиннадзора в Калининградской области в сети-Интернет в 2010 году не размещался. План-график на 2011 год размещен позже установленного данным распоряжением срока.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что существенным резервом пополнения доходной части федерального бюджета является задолженность по уплате штрафных санкций за нарушения валютного и бюджетного законодательства, которая учитывается Росфиннадзором как дебиторская задолженность.

По состоянию на 1 января 2009 года у Росфиннадзора числилась дебиторская задолженность на сумму 7 112 683,6 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2010 года дебиторская задолженность Росфиннадзора увеличилась в 15,9 раз и составила 112 866 422,9 тыс. рублей.

В 2010 году указанная дебиторская задолженность увеличилась в 2,8 раз и на 1 января 2011 года составила 316 729 031,5 тыс. рублей.

Таким образом, с 1 января 2009 года по 1 января 2011 года произошло увеличение дебиторской задолженности более чем в 44 раза или на 309 616 347,9 тыс. рублей.

Динамика роста дебиторской задолженности в проверенных территориальных управлениях за период с 1 января 2010 года по 1 октября 2011 года характеризовалась следующими данными:

по ТУ Росфиннадзора в Калининградской области увеличение дебиторской задолженности с 1 января 2010 года по 1 октября 2011 года составило 4 439 933,6 тыс. рублей или в 72,4 раза.

по ТУ Росфиннадзора в городе Санкт-Петербурге за аналогичный период - на 50 986 696,9 тыс. рублей (в 10,1 раза).

В ходе анализа структуры дебиторской задолженности Росфиннадзора, образовавшейся вследствие исполнения функции контроля и надзора в установленной сфере деятельности, в сумме 316 609 014,8 тыс. рублей (на 1 января 2011 года) установлено следующее.

Основной объем дебиторской задолженности составляет задолженность по делам, находящимся в исполнительном производстве, на общую сумму 157 659 879,3 тыс. рублей или 49,8 % от общего объема задолженности на указанную дату.

Второй по величине объем задолженности в сумме 82 591 687,8 тыс. рублей (26,1 %) приходится на задолженность, по которой в соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» прекращено или окончено исполнительное производство вследствие невозможности его исполнения на основании постановлений судебных приставов.

Объем задолженности по делам, находящимся в производстве по пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу, составлял на указанную дату 3 365 766,6 тыс. рублей (1,1 %).

На задолженность по постановлениям о наложении административного штрафа, по которым требуется установить правопреемство по уплате административного штрафа при реорганизации юридического лица, привлеченного к административной ответственности, приходится 4 652 425,1 тыс. рублей (1,4 %).

В разрезе кодов доходов, администрируемых Росфиннадзором в 2010 году, указанный объем дебиторской задолженности характеризовался следующими данными:

151 1 16 05000 01 0000 140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, а также законодательства Российской Федерации в области

экспортного контроля» - 297 456 001,7 тыс. рублей или 93,9 % от общего объема дебиторской задолженности;

151 1 16 90010 01 0000 140 «Прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба, зачисляемые в федеральный бюджет» - 18 956 414,4 тыс. рублей (6,0 %);

151 1 16 32000 01 0000 140 «Денежные взыскания, налагаемые в возмещение ущерба, причиненного в результате незаконного или нецелевого использования бюджетных средств (в части федерального бюджета)» - 179 629,7 тыс. рублей (0,1 %);

151 1 16 18010 01 0000 140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение бюджетного законодательства (в части федерального бюджета)» - 16 962,5 тыс. рублей (менее 0,1 %);

151 1 16 07000 01 0000 140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ об основах конституционного строя РФ, о государственной власти РФ, о государственной службе РФ, о выборах и референдумах РФ, об Уполномоченном по правам человека в РФ» - 6,5 тыс. рублей (менее 0,1 %).

Из общего объема дебиторской задолженности 2010 года, объем просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности по состоянию на 1 января 2011 года составлял 1 061 645,3 тыс. рублей.

Динамика роста просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности характеризуется следующими данными.

За 2009 год объем просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности увеличился на 1 493,5 % или на 661 520,7 тыс. рублей и составил 705 814,0 тыс. рублей.

За 2010 год объем просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности увеличился на 50,5 % или на 356 309,5 тыс. рублей и составил 1 062 123,5 тыс. рублей.

Всего за период с 1 января 2009 года по 1 января 2011 года объем просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности увеличился более чем в 23 раза или на 1 017 830,2 тыс. рублей.

Данные о состоянии дебиторской задолженности за 9 месяцев 2011 года Росфиннадзором в Счетную палату не представлены.

В бюджетном законодательстве отсутствует понятие просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности, порядок её учета и списания.

Обозначение бюджетными учреждениями задолженности – «просроченная (нереальная к взысканию)» присутствует только в утвержденных Минфином России формах бюджетной отчетности.

Установлена правовая неопределенность в части признания дебиторской задолженности просроченной (нереальной к взысканию).

Так, дебиторская задолженность может перейти в категорию просроченной (нереальной к взысканию) в порядке применения норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс). В соответствии со статьей 195 Гражданского кодекса, исковой давностью признается срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено. В соответствии со статьей 196 Гражданского кодекса, общий срок исковой давности устанавливается в три года.

Однако истечение срока исковой давности, определенного гражданским законодательством, является не единственным условием признания дебиторской задолженности нереальной к взысканию с последующим ее списанием.

Согласно Постановлению Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа от 9 марта 2006 г. № А43-20240/2005-30-656, действующее законодательство не содержит обязанности списать дебиторскую задолженность в момент, когда истек трехгодичный срок исковой давности. Такая задолженность подлежит списанию в случае признания ее нереальной

для взыскания. Нереальность взыскания определяется самостоятельно хозяйствующим субъектом, который руководствуется совокупностью объективных обстоятельств, сложившихся в процессе его деятельности.

Сведения о причинах образования просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности Росфиннадзором представлены не были (Акт по факту отказа в предоставлении информации аудитору Счетной палаты Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 08-155/08-02вн).

Для организации работ по списанию дебиторской задолженности Росфиннадзором были разработаны и направлены на согласование в Минфин России Методические рекомендации по отражению в бюджетном учете операций, связанных с начислением, правильностью начисления, а также с полнотой и своевременностью осуществления поступления платежей по доходам, администрируемым Федеральной службой финансово-бюджетного надзора (письма Росфиннадзора от 2 марта 2010 г. № 43-01-08-21/788, от 14 октября 2010 г. № 43-01-08-21/4358).

Информация об утверждении Минфином России и поступлении данных Методических рекомендаций Росфиннадзором не представлены (Акт по факту отказа в предоставлении информации аудитору Счетной палаты Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 08-155/08-02вн).

Из просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности на задолженность по обязательным платежам в бюджет более 99,0 % приходится на задолженность по коду доходов 151 1 16 05000 01 0000 140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, а также законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля», что составляет 1 054 288,6 тыс. рублей. Указанная задолженность образовалась в 2005-2007 годах.

Одной из причин значительного увеличения объемов дебиторской задолженности (в том числе просроченной, нереальной к взысканию) можно назвать невозможность обращения взыскания на имущество должника.

Так, согласно бюджетной отчетности Росфиннадзора за 2010 год, в структуре дебиторской задолженности по состоянию на 1 января 2011 года (316 729 031,5 тыс. рублей), имеется задолженность в размере 15 593 256,7 тыс. рублей, по которой, в соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Федеральный закон № 229-ФЗ), прекращено исполнительное производство по причинам невозможности установления адреса должника-организации или места жительства должника-гражданина, а также местонахождения его имущества, либо получения сведений о наличии принадлежащих ему денежных средств и иных ценностей, а также отсутствия у должника имущества и доходов, на которые может быть обращено взыскание. Принятые судебным приставом – исполнителем все допустимые законом меры по отысканию его имущества или доходов оказались безрезультативными.

В ответе ФССП России от 29 декабря 2011 г. № 12/01-32218-ТИ на запрос Счетной палаты, основными проблемами принудительного исполнения постановлений Росфиннадзора названы: неосуществление юридическими лицами финансово-экономической деятельности, нахождение должников на стадии банкротства, отсутствие имущества, на которое может быть обращено взыскание. ФССП России сложившаяся ситуация объясняется тем, что в подавляющем большинстве случаев решение о привлечении к административной ответственности принимается Росфиннадзором по материалам камеральных проверок, то есть без фактического выезда по месту нахождения правонарушителя. В результате решения о привлечении к административной ответственности принимаются в отношении лиц, фактически прекративших свое существование или не осуществлявших свою деятельность а также не располагающих по месту государственной

регистрации, но не исключенных из Единого государственного реестра юридических лиц в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

В связи с этим, по мнению ФССП России, большая часть постановлений Росфиннадзора не может быть исполнена даже в случае принятия судебными приставами-исполнителями всего комплекса мер принудительного исполнения. Кроме того, должниками по постановлениям, выносимым органами Росфиннадзора, являются и бюджетные учреждения, на имущество которых ограничения по обращению взыскания установлены главой 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также статьей 74 Федерального закона № 229-ФЗ.

Согласно информации, представленной ФССП России, общее количество исполнительных производств по постановлениям Росфиннадзора, прекращенных и оконченных по основаниям, исключающим принудительное исполнение, составило: в 2010 году – 4 377 производств на общую сумму 36 179 421,0 тыс. рублей; в I полугодии 2011 года – 1 683 производств на общую сумму 22 714 956,0 тыс. рублей.

Таким образом, в проверяемом периоде из находившихся на исполнении ФССП России: в 2010 году - 12 476 исполнительных производств, - прекращено 4 377 производств (или каждое третье исполнительное производство); в I полугодии 2011 года - 8 381 исполнительных производств, – прекращено 1 683 производств (или каждое пятое исполнительное производство).

Следующей возможной причиной значительного роста объемов дебиторской задолженности (в том числе просроченной, нереальной к взысканию) является несвоевременное направление мировыми судьями в территориальные органы ФССП России постановлений, вынесенных по результатам рассмотрения протоколов Росфиннадзора.

Так, по результатам рассмотрения протоколов мировыми судьями судебных участков Калининградской области, направлено в ТУ Росфиннадзора в Калининградской области в 2010 году - 376 копий постановлений на общую сумму 406 963,7 тыс. рублей, за 9 месяцев 2011 года – 623 копии постановлений на общую сумму 2 206 785,3 тыс. рублей.

По информации, полученной от Управления ФССП России по Калининградской области, в 2010 году количество возбужденных исполнительных производств составило 24 на общую сумму штрафных санкций 1 104,8 тыс. рублей, за 9 месяцев 2011 года – 206 постановлений на 80 397,8 тыс. рублей.

На основании вышеизложенного, процент возбужденных Управлением ФССП России по Калининградской области исполнительных производств по взысканию штрафных санкций от количества вынесенных постановлений мировых судей судебных участков Калининградской области составил в 2010 году - 6,3 % и по штрафам 0,3 %, за 9 месяцев 2011 года соответственно 33,1 % и 3,6 процентов.

Таким образом, увеличение дебиторской задолженности Росфиннадзора за 2009 – 2010 годы более чем в 44 раза свидетельствует о неэффективности законодательно установленного механизма взыскания штрафных санкций, являющихся резервами пополнения доходной части федерального бюджета.

Отсутствие действенных механизмов по взысканию штрафных санкций, наложенных за нарушение валютного и бюджетного законодательств, в дальнейшем будет способствовать росту просроченной (нереальной) к взысканию дебиторской задолженности, тем самым увеличивая объем недопоступлений в доход федерального бюджета.

Информация о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, а также по управлению и распоряжению государственным имуществом и состоянию арендных отношений в проверяемом периоде Росфиннадзором не представлена (Акт по

факту отказа в предоставлении информации аудитору Счетной палаты Российской Федерации от 29 февраля 2012 года № 08-155/08-02вн).

По цели 2.

В ходе контрольного мероприятия установлено противоречие нормативных правовых актов в определении функций и полномочий, осуществляемых как центральным аппаратом Росфиннадзора, так и его территориальными органами.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Росфиннадзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 г. № 278 «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» (далее – Положение о Росфиннадзоре), Росфиннадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции, в том числе, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Однако в перечисленных в пункте 5.1. Положения о Росфиннадзоре полномочиях не предусмотрены полномочия по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций.

Положением о территориальных органах Росфиннадзора, утвержденным приказом Минфина России от 11 июля 2005 г. № 89н «Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» определено осуществление Росфиннадзором 2 функций: по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере и функции по валютному контролю на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, Положением о территориальных органах Росфиннадзора ни функции, ни полномочия по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций не определены.

В ходе проверки установлено, что Минфином России утверждены, а Министерством юстиции Российской Федерации зарегистрированы, два Административных регламента Росфиннадзора, в том числе:

Административный регламент исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, утвержденный приказом Минфина России от 4 сентября 2007 г. № 75н;

Административный регламент Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля, утвержденный приказом Минфина России от 6 ноября 2007 г. № 98н.

Таким образом, Минфином России не утверждены, а в Росфиннадзоре отсутствовали административные регламенты по исполнению следующих государственных функций:

контроля и надзора за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре;

по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

Следует отметить неисполнение Росфиннадзором ведомственных нормативных правовых актов Минфина России в части разработки и последующего утверждения административного регламента по осуществлению контроля и надзора за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

Согласно приказу Минфина России от 27 апреля 2007 г. № 60 «О мерах по обеспечению проведения административной реформы в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора в 2007 году» утверждена «Уточненная программа административной реформы в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора на 2007-2008 гг.».

В соответствии с Планом-графиком утверждения в 2007 году федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, утвержденным протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 31 октября 2006 г. № 57 (раздел ХУ, пункт 2), за Росфиннадзором закреплена разработка 3 административных регламентов исполнения государственной функции.

Вместе с тем, несмотря на важность разработки и утверждения, Административный регламент по осуществлению контроля и надзора за соблюдением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления законодательства о контроле и надзоре в финансово-бюджетной сфере, на момент проверки отсутствовал. С момента издания вышеуказанного приказа Минфина России прошло более 4 лет.

В связи с отсутствием регламента по осуществлению полномочий по контролю и надзору за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле

и надзоре, территориальными управлениями Росфиннадзора не осуществлялись полномочия в указанной сфере деятельности.

В ходе проверки результативности деятельности территориальных управлений Росфиннадзора, осуществленной, в том числе, методом сравнительного анализа выявленных нарушений в сфере деятельности Росфиннадзора, принятых решений по выявленным нарушениям и конечным результатам такой деятельности с учетом количества и результатов оспариваемых решений о привлечении к административной ответственности в судебных органах, установлено следующее.

В отдельных регионах наблюдается негативная тенденция в части итоговой результативности по проверкам и решениям Росфиннадзора.

Так, по результатам проверок в финансово-бюджетной сфере за 2009 год, Территориального управления Росфиннадзора в Новгородской области (далее – ТУ Росфиннадзора в Новгородской области) возбуждено по статье 15.25 «Нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) 85 дел об административных правонарушениях, по статье 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания» КоАП составлено 17 протоколов.

Однако, согласно статистическим показателям Арбитражного суда в Новгородской области, за 2009 год в суде было оспорено 70 решений указанного территориального управления Росфиннадзора, из них удовлетворено в пользу истца 43 заявления, что составило 61,4 % от общего количества оспоренных решений.

За 2010 год - оспорено 52 решения, из них удовлетворено 25 заявлений, что составило 48,0 % от общего количества оспоренных решений.

В ходе проверки установлено, что отмена постановлений территориальных органов Росфиннадзора о привлечении как юридических, так и физических лиц к административной ответственности Арбитражными судами

субъектов Российской Федерации, а также всеми судами в порядке надзора на основании статьи 15.25 КоАП, связано, в основном, с нарушением сроков представления отчетных и справочных материалов.

Анализ судебных решений и определений судов всех инстанций показал, что при оспаривании судебных актов и вынесении решений об отказе, суды исходили из малозначительности совершенного административного правонарушения, что соответствует положениям статьи 2.9 «Возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения» КоАП.

Отсутствие гибкости применения тех или иных норм права в части бюджетного и валютного законодательства приводило к массовому обращению юридических и физических лиц в Арбитражные суды.

Привлечение к ответственности юридических лиц за нецелевое использование средств федерального бюджета в пределах 1,0 тыс. рублей или представление отчетных и справочных материалов на один день позже установленного срока, в виде наложения штрафа, даже исходя из определенного КоАП минимума в размере 40,0 тыс. рублей, дает основание ответчикам не соглашаться с такой мерой ответственности и оспаривать такие решения.

Сложившаяся административная практика со стороны Росфиннадзора по данному виду административного правонарушения свидетельствует о несоразмерности административного наказания совершенному правонарушению.

Кроме того, оформление постановлений о привлечении к ответственности как физических, так и юридических лиц осуществлялось Росфиннадзором по каждому факту нарушения, а фактически, как показывают данные настоящей проверки, происходит искусственное дробление общей суммы нарушения.

Так, по информационной базе ВАС России было установлено, что им принято 87 определений об отказе в передаче дел в Президиум ВАС России.

Оказалось, что все эти дела касались рассмотрения заявлений только одного юридического лица - Федерального государственного учреждения «Государственный научный центр колопроктологии Росмедтехнологий» о признании незаконными и отмене 87 постановлений Территориального управления Росфиннадзора в г. Москве (далее – ТУ Росфиннадзора в г. Москве).

Учреждение 87 платежными поручениями в течение 2008 года оплатило за продукты питания одному и тому же поставщику в соответствии с государственным контрактом на общую сумму 742,0 тыс. рублей. ТУ Росфиннадзора в г. Москве признало оплату за счет средств федерального бюджета нарушением, которое квалифицировано как нецелевое использование средств федерального бюджета, что, собственно, признали и суды. Вместе с тем, суды всех инстанций все постановления, оформленные в отношении каждого платежного документа, отменили своими решениями за малозначительностью, применив нормы КоАП. Следует отметить, что каждым постановлением было вынесено решение о привлечении учреждения к штрафу в сумме 40,0 тыс. рублей, на общую сумму 3 480,0 тыс. рублей, что превысило сумму по государственному контракту в 4,7 раза.

Аналогично, в 2009 году в Федеральном государственном учреждении здравоохранения Клинической больнице № 83 Федерального медико-биологического агентства (далее – Клиническая больница) ТУ Росфиннадзора в г. Москве проведена проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2008 году на реализацию приоритетного национального проекта «Здоровье» по направлению «Высокотехнологичные виды медицинской помощи».

По результатам проверки были выявлены нарушения, указанные в акте проверки. В том числе, проверяющими отмечены факты нецелевого использования бюджетных средств в связи с закупкой учреждением дезинфекционных средств, так как эти расходы не предусмотрены

нормативными правовыми актами, касающимися реализации национального проекта «Здоровье» по направлению «Высокотехнологичные виды медицинской помощи».

Клиническая больница в течение апреля-ноября 2008 года 12 платежными поручениями оплатила приобретение необходимых для оказания высокотехнологичных видов помощи гражданам Российской Федерации дезинфекционных средств, всего на сумму 613,8 тыс. рублей.

По результатам проверки было составлено 12 административных протоколов и по каждому из них определен административный штраф в размере 40,0 тыс. рублей, а всего на сумму 480,0 тыс. рублей.

Руководство Клинической больницы, не согласившись с нарушениями, отраженными в акте проверки, протоколами и постановлениями ТУ Росфиннадзора в г. Москве о привлечении к административной ответственности в виде штрафа, обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании незаконными и об отмене соответствующих постановлений о привлечении больницы к административной ответственности.

По данным Клинической больницы, состоялось около 80 заседаний арбитражных судов. В итоге ВАС России своими определениями отказал ТУ в г. Москве в передаче дел в Президиум ВАС России для пересмотра в порядке надзора.

Таким образом, подобная неэффективная загрузка арбитражных судов всех инстанций не дает возможности рассмотрения других дел и требует не только увеличения численности, как судей, так и работников аппаратов, но и, как следствие, дополнительного финансирования на их содержание.

Согласно информации Контрольно-аналитического управления ВАС России, в 2011 году, по сравнению с 2010 годом, количество дел об оспаривании решений Росфиннадзора возросло на 1 124 единицы, то есть на 72,2 процента.

В 2010 году из общего количества судебных дел (5 715 единиц) 2 624 решения Росфиннадзора или 45,9 % (или каждое второе дело) признаны незаконными.

На недостаточную результативность деятельности Росфиннадзора при осуществлении им контрольно-надзорных функций указывает информация, полученная от ФТС России.

За 2009 год ФТС России, в соответствии с действующим законодательством по результатам валютного контроля, составлено и направлено в Росфиннадзор 15 952 протокола об административных правонарушениях в сфере валютного законодательства на общую сумму штрафов 313,7 млрд. рублей.

По результатам рассмотрения данных протоколов Росфиннадзором вынесено постановлений о назначении административного наказания в виде штрафа в отношении 11 935 протоколов на 108,2 млрд. рублей, что составляет 74,8 % от общего количества направленных ФТС России в 2009 году протоколов и 34,5 % от общей суммы штрафов.

В то же время, в 2009 году по отчетным данным Росфиннадзора, прогнозные показатели по коду 151 1 16 05000 01 140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, а также законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля» составили всего 0,275 млрд. рублей. Фактическое исполнение составило также незначительную сумму – 0,661 млрд. рублей.

Таким образом, несмотря на исполнение Росфиннадзором в 2009 году прогноза поступления доходов по вышеуказанному коду на 240,5 %, существенные резервы пополнения доходной части федерального бюджета (в виде объема штрафов по постановлениям, вынесенным по протоколам ФТС России на сумму 108,2 млрд. рублей) использованы незначительно

и составили 0,6 процента от объема штрафов по постановлениям, вынесенным по протоколам ФТС России за указанный период.

Аналогично, в 2010 году по статье 15.25 КоАП составлено и направлено ФТС России в Росфиннадзор 12 585 протоколов об административных правонарушениях на общую сумму 224,8 млрд. рублей, из которых Росфиннадзором назначено административное наказание в виде штрафа в отношении 10 781 протоколов на 156,42 млрд. рублей или 85,7 % и 69,6 % соответственно.

По отчетным данным Росфиннадзора за 2010 год, прогнозные показатели по коду 151 1 16 05000 01 140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, а также законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля» составили 0,606 млрд. рублей, фактическое исполнение составило 0,750 млрд. рублей или 123,8 % от прогноза.

При этом фактическое поступление доходов за 2010 год по указанному коду составило 0,5 % от объема штрафов по постановлениям, вынесенным по протоколам ФТС России за указанный период.

Из полученных от ФТС России данных установлено, что при поступлении информации о результатах рассмотрения Росфиннадзором и его территориальными органами дел об административных правонарушениях (далее – АП), таможенные органы сталкиваются с проблемой невозможности проведения полномасштабного анализа правоприменительной практики по нарушениям в сфере валютного законодательства и обжалования принятых незаконных решений в связи с отсутствием копий постановлений о рассмотрении указанных дел.

Анализ имеющейся информации о результатах рассмотрения Росфиннадзором и его территориальными органами дел об АП по статье 15.25 КоАП свидетельствует об отсутствии единообразной правоприменительной практики по рассмотрению дел у территориальных

управлений Росфиннадзора, в том числе по вопросам, по которым между ведомствами выработана единая позиция.

Данная проблема во многом обусловлена различным подходом арбитражных судов в отдельных регионах по рассмотрению исков участников внешнеэкономической деятельности по принятым органами Росфиннадзора решениям о назначении административных наказаний в виде штрафов.

Так, в случае возбуждения таможенными органами дел об АП по статье 15.25 КоАП при выявлении нарушений требований по репатриации денежных средств, особенно в случае осуществления валютных операций на основании фиктивных (подложных) подтверждающих документов, Росфиннадзор, в связи с проблематичностью взыскания с фирм - «однодневок» штрафных санкций, нередко затягивает административный процесс путём многократного возвращения материалов дел для устранения недостатков по разнообразным, причинам до истечения сроков давности привлечения к административной ответственности.

По данным ФТС России, во второй половине 2011 года возникла проблема, связанная с возвращением территориальными управлениями Росфиннадзора дел об АП «в связи с возбуждением дела неуполномоченным должностным лицом», обусловленная правовой позицией, изложенной в постановлении Президиума ВАС России от 7 июня 2011 г. № 901/11 по делу № А40-58381/10-17-333, в соответствии с которой дело об АП не может быть возбуждено должностным лицом таможенного органа, выявившим правонарушение, в случае нарушения требований приказа ФТС России от 5 февраля 2009 г. № 125 «Об организации работы по выявлению нарушений валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования при осуществлении внешнеэкономической деятельности».

Однако в случае обнаружения достаточных данных, указывающих на наличие признаков административного правонарушения, должностные лица

таможенных органов уполномочены (вправе) составлять протоколы об АП в соответствии с частями 1, 3 статьи 28.1 и части 4 статьи 28.7 КоАП, что также соответствует положениям приказа ФТС России от 15 марта 2005 г. № 198 «О должностных лицах таможенных органов Российской Федерации уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

Кроме того, на момент вынесения Президиумом ВАС России вышеуказанного постановления, данный ведомственный правовой акт ФТС России был отменен в связи с изданием одноименного приказа ФТС России от 16 июля 2010 г. № 1355дсп. В связи с этим 29 декабря 2011 года ФТС России направлено письмо в ВАС России с изложением позиции ведомства по указанной проблеме.

На недостаточную результативность деятельности Росфиннадзора при осуществлении им контрольно-надзорных функций указывает информация ФНС России полученная в ответ на запрос Счетной палаты.

Количество вынесенных Росфиннадзором постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушение валютного законодательства по протоколам, поступившим от ФНС России, составило:

в 2009 году – 3 464 постановления или 43,1 % от общего количества протоколов (8 043 протоколов);

в 2010 году – 2 055 постановления или 29,5 % (6 956 протоколов);

за 9 месяцев 2011 года – 1 775 постановления или 30,9 % (5 751 протоколов).

При этом в каждом из указанных периодов количество протоколов, по которым решений Росфиннадзором не принято, составило:

в 2009 году – 1 067 протоколов или 13,3 % от общего количества протоколов (8 043 протоколов);

в 2010 году – 1 744 протоколов или 25,1 % (6 956 протоколов);

за 9 месяцев 2011 года – 1 246 протоколов или 21,7 % (5 751 протоколов).

Необходимо отметить, что нормы, регулирующие ответственность за бюджетные правонарушения, носят противоречивый характер, что вызывает трудности при их применении на практике.

Росфиннадзор, как администратор доходов, начисляет суммы по своим представлениям. Однако при осуществлении контроля поступлений существует проблема отсутствия порядка возврата бюджетными учреждениями средств, использованных не по целевому назначению.

Существующий на данный момент порядок утверждения бюджетной сметы не предусматривает возможность возврата бюджетными учреждениями средств, использованных не по целевому назначению, в результате чего любая проведенная операция по возврату средств будет рассматриваться последующей проверкой как нецелевое использование бюджетных средств.

Необходимо отметить, что в связи с отменой с 1 января 2010 года статьи 231 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в настоящее время отсутствует правовой механизм возмещения средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению.

В сложившейся ситуации одним из вариантов уменьшения бюджетных ассигнований распорядителей и получателей бюджетных средств, допустивших их нецелевое использование, является внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, закрепляющий за финансовым органом (Минфин России) право изменять сводную бюджетную роспись по представлениям органов государственного финансового контроля без внесения изменений в закон о бюджете.

Так же возможно предусмотреть внесение изменений в закон о бюджете, предусматривающих уменьшение лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования нарушителей бюджетного законодательства.

В таком случае, необходимо предусмотреть порядок передачи органами государственного финансового контроля в финансовый орган (Минфин России) распорядительных документов для подготовки предложений по сокращению бюджетных ассигнований по главным распорядителям и получателям бюджетных средств, являющихся нарушителями бюджетной дисциплины.

В настоящее время к нарушителям бюджетного законодательства в части нецелевого использования бюджетных средств – бюджетным учреждениям Росфиннадзором применяется в основном такая мера принуждения, установленная статьей 282 Бюджетного кодекса Российской Федерации, как штраф.

Размер штрафа устанавливается статьей 15.14 КоАП от четырех тысяч до пяти тысяч рублей - на должностных лиц и от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей - на юридических лиц.

Однако в КоАП четкий порядок, определяющий, когда штрафные санкции должны налагаться на юридическое лицо, а когда штраф возлагается на должностное лицо, не предусмотрен.

Для исключения коррупционной составляющей необходимо обозначить эту границу нормативно.

Информация о расходовании бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий по противодействию коррупции в соответствии с нормативными правовыми и ведомственными актами в проверяемом периоде Росфиннадзором не представлена (Акт по факту отказа в предоставлении информации аудитором Счетной палаты Российской Федерации от 20 января 2012 г. № 08-44/08-02вн).

9. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия:

Разногласия по Акту контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных

в 2010 году и истекшем периоде 2011 года Федеральной службе финансово-бюджетного надзора на обеспечение деятельности территориальных органов» на объекте: Межрегиональное территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Архангельской области от 29 ноября 2011 года № 24-03-10/2562.

10. Выводы:

1. В нарушение статей 13, 26, 27 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Росфиннадзором не представлена информация по запросам Счетной палаты от 12 декабря 2011 г. № ЗИ 08-58/08-02, от 13 декабря 2011 г. № ЗИ 08-59/08-02. По фактам непредставления информации аудитору по запросам Счетной палаты составлены два акта: от 20 января 2012 г. № 08-44/08-02вн, от 29 февраля 2012 г. № 08-155/08-02вн.

2. В период проведения контрольного мероприятия Росфиннадзором издан приказ № 510, ограничивающий полномочия инспекторов Счетной палаты при выполнении своих служебных обязанностей. Отдельные положения приказа не соответствуют действующему законодательству. Данный приказ Росфиннадзора, имеющий межведомственный характер, не зарегистрирован в порядке, установленном законодательными актами Российской Федерации.

3. Минфин России считает необходимым предоставление информации Росфиннадзором по запросам Счетной палаты. Однако им не сообщена позиция по вопросу издания Росфиннадзором приказа № 510.

4. В 2010 году ЛБО доводились до Росфиннадзора в пределах утвержденных бюджетных ассигнований. Более 75,0 % от общего объема ЛБО, доведенных до Росфиннадзора за указанный период, приходится на расходы по оплате труда с начислениями. В территориальных управления Росфиннадзора в: Калининградской и Архангельской областях и городе Санкт – Петербурге указанные расходы составили 76,0 %, 84,3 %, 61,6 %, соответственно.

5. Установлены факты нарушения руководителями территориальных управлений норм ведомственных правовых актов Минфина России и Росфиннадзора, выразившиеся в размещении структурных подразделений вне места расположения территориальных управлений.

6. Выявлен существенный резерв пополнения доходной части федерального бюджета в виде задолженности по уплате штрафных санкций за нарушения валютного и бюджетного законодательств.

7. Установлено увеличение дебиторской задолженности за период 2009 – 2010 годы на 309 616 347,9 тыс. рублей или более чем в 44 раза. В проверенных территориальных управлениях Росфиннадзора увеличение дебиторской задолженности с 1 января 2010 года по 1 октября 2011 года составило: по ТУ Росфиннадзора в Калининградской области – на 4 439 933,6 тыс. рублей (в 72,4 раза), по ТУ Росфиннадзора в городе Санкт-Петербурге - на 50 986 696,9 тыс. рублей (в 10,1 раза).

8. Установлено увеличение просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности за период 2009 – 2010 годы более чем в 23 раза или на 1 017 830,2 тыс. рублей.

9. Установлена правовая неопределенность в части признания дебиторской задолженности просроченной (нереальной к взысканию). В бюджетном законодательстве отсутствует понятие просроченной (нереальной к взысканию) дебиторской задолженности, порядок её учета и списания. Обозначение бюджетными учреждениями задолженности – «просроченная (нереальная к взысканию)» присутствует только в утвержденных Минфином России формах бюджетной отчетности.

10. Причинами значительного увеличения объемов дебиторской задолженности (в том числе просроченной, нереальной к взысканию) является невозможность обращения взыскания на имущество должника и несвоевременное направление мировыми судьями в территориальные органы

ФССП России постановлений вынесенных по результатам рассмотрения протоколов Росфиннадзора и его территориальных управлений.

11. Установлено противоречие нормативных правовых актов в определении функций и полномочий, осуществляемых центральным аппаратом Росфиннадзора и его территориальными органами в части осуществления полномочий внешнего контроля качества работы аудиторских организаций.

12. Установлен факт неисполнения Росфиннадзором ведомственного нормативного правового акта Минфина России в части разработки и последующего утверждения административного регламента по осуществлению контроля и надзора за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре.

13. В Росфиннадзоре отсутствует два административных регламента исполнения государственных функций:

по контролю и надзору за исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре;

по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».

14. Количество обращений в судебные органы о признании решений незаконными или об отмене постановлений территориальных органов Росфиннадзора в 2011 году (по сравнению с 2010 годом) возросло на 1 124 единицы или на 72,2 %, что свидетельствует о недостаточном качестве контрольно-ревизионной работы.

15. Росфиннадзором не в полной мере использованы существенные резервы пополнения доходной части федерального бюджета в виде штрафов по постановлениям, вынесенным по протоколам ФТС России. Показатель соотношения с фактическим поступлением доходов за 2010 год составил 0,5 процента.

16. На недостаточную результативность деятельности Росфиннадзора указывает информация, представленная ФНС России, согласно которой количество протоколов ФНС России, по которым решений Росфиннадзором не принято: в 2010 году - 1 067 протоколов или 13,3 % от общего количества протоколов (8 043 протоколов), за 9 месяцев 2011 года – 1 246 протоколов или 21,7 % (5 751 протоколов).

17. Установлены проблемы законодательного характера, связанные с отсутствием порядка возврата бюджетными учреждениями средств, использованных не по целевому назначению.

18. В статье 15.14 КоАП отсутствует норма, разграничивающая порядок применения штрафных санкций в отношении юридических и должностных лиц, совершивших правонарушение в области бюджетного законодательства.

11. Предложения:

В целях реализации результатов проверки, подготовить и направить:

1. Информационные письма:

Председателю Правительства Российской Федерации;

Министру финансов Российской Федерации;

Руководителю Федеральной службы финансово-бюджетного надзора;

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в:

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

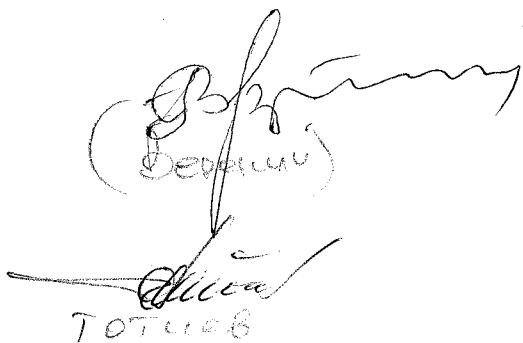
Контрольное управление Президента Российской Федерации.

- Приложения:** 1. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия, на 2 листах.
2. Перечень оформленных актов по результатам контрольного мероприятия, на 1 листе.
3. Перечень оформленных актов по факту отказа в предоставлении информации, на 1 листе.

Аудитор Счетной палаты



С.Н.Мовчан



(Берлин)
Тотчев

Приложение № 1
к отчету, утвержденному
Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации
(протокол от 16 марта 2012 г.
№ 11К (844))

ПЕРЕЧЕНЬ
законов и иных нормативных правовых актов, исполнение которых
проверено в ходе контрольного мероприятия

№ п/п	Название законов и иных нормативных правовых актов с указанием даты документа и номера
Кодексы:	
1.	Бюджетный кодекс Российской Федерации;
2.	Гражданский кодекс Российской Федерации;
3.	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
Федеральные законы:	
4.	от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 годов»;
5.	от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период 2011 и 2012 годов»;
6.	от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;
7.	от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».
Указы Президента Российской Федерации:	
8.	от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;
9.	от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».
Постановления Правительства Российской Федерации:	
9.	от 29 декабря 2007 г. № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и(или)находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, а так же Центральным Банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов системы Российской Федерации»;
10.	от 31 декабря 2009 г. № 1181 « О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»;
11.	от 15 июня 2004 г. № 278 «Об утверждении Положения о федеральной службе финансово-бюджетного надзора»;
12.	от 8 апреля 2004 г. № 198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора».
Приказы Минфина России:	
13.	от 30 декабря 2008 г. №148н «Об утверждении инструкции по бюджетному учету»;
14.	от 16 декабря 2010 г. № 174н «Об утверждении плана счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений и инструкции по его применению»;

15.	от 6 ноября 2007 г. № 98н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции органа валютного контроля»;
16.	от 4 сентября 2007 г. № 75н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности»;
17.	от 11 июля 2005 г. № 89н «Об утверждении Положения о территориальных органах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора».
Приказы других федеральных органов:	
18.	Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 29 декабря 2009 г. № 340 «Об определении в 2010 году порядка, форм и сроков предоставления администраторами доходов, подведомственными Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, информации о поступлении доходов в федеральный бюджет»;
19.	Федеральной таможенной службы от 5 февраля 2009 г. № 125 «Об организации работы по выявлению нарушений валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования при осуществлении внешнеэкономической деятельности»;
20.	Федеральной таможенной службы от 15 марта 2005 г. № 198 «О должностных лицах таможенных органов Российской Федерации уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»;
21.	Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 17 декабря 2009 г. № 319 «О закреплении в 2010 году полномочий администратора доходов федерального бюджета за территориальными органами Федеральной службы финансово-бюджетного надзора»;
22.	Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 29 декабря 2009 г. № 341 «О закреплении в 2010 году полномочий администратора доходов федерального бюджета за территориальными органами Федеральной службы финансово-бюджетного надзора»;
23.	Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 1 декабря 2011 г. № 510 «О порядке взаимодействия с должностными лицами уполномоченных органов, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия в отношении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и её территориальных органов»;
24.	Иные нормативные правовые и ведомственные акты.

Приложение № 2
к отчету, утвержденному
Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации
(протокол от 16 марта 2012 г.
№11К (844))

**Перечень
актов, оформленных по результатам контрольного мероприятия**

№ п/п	Наименование документа	Количество страниц	Дата подписания	Дата регистрации	Номер
1.	Акт по результатам контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2010 году и истекшем периоде 2011 года Федеральной службе финансово-бюджетного надзора на обеспечение деятельности территориальных органов» в Межрегиональном территориальном управлении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Архангельской области (г.Архангельск)	на 43 л., приложение на 15 л.	25 ноября 2011 года	28 ноября 2011 года	№ км- 938/08-02
2.	Акт по результатам контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2010 году и истекшем периоде 2011 года Федеральной службе финансово-бюджетного надзора на обеспечение деятельности территориальных органов» в Территориальном управлении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Калининградской области (г. Калининград)	на 52 л., приложение на 11 л.	30 ноября 2011 года	1 декабря 2011 года	№ км- 947/08-02
3.	Акт по результатам контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2010 году и истекшем периоде 2011 года Федеральной службе финансово-бюджетного надзора на обеспечение деятельности территориальных органов» в Территориальном управлении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в городе Санкт-Петербурге	на 52 л., приложение на 4 л.	22 декабря 2011 года	26 декабря 2011 года	№ км- 995/08-02
4.	Справка о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2010 году и истекшем периоде 2011 года Федеральной службе финансово-бюджетного надзора на обеспечение деятельности территориальных органов»	на 49 л., приложение на 3 л.	24 февраля 2012 года	1 марта 2012 года	№ 08-02- 163/08-02 вн.

Приложение № 3
к отчету, утвержденному
Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации
(протокол от 16 марта 2012 г.
№ 11К (844)»

ПЕРЕЧЕНЬ
оформленных актов по факту отказа в предоставлении информации

№№ п/п	Наименование документа	Количество страниц	Дата регистрации	Номер
1.	Акт по факту отказа в предоставлении информации аудитору Счетной палаты Российской Федерации.	на 2 л.	20 января 2012 года	№ 08-04/08- 02 вн
2.	Акт по факту отказа в предоставлении информации аудитору Счетной палаты Российской Федерации.	на 2 л.	29 февраля 2012 года	№ 08-155/08- 02 вн