



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 25 декабря 2018 года

Заместитель Председателя
Счетной палаты Российской Федерации
В.Е. ЧИСТОВА

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ СОВМЕСТНОГО
ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СУБВЕНЦИЙ, ВЫДЕЛЕННЫХ
В 2016–2017 ГОДАХ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ
ПО ПЕРВИЧНОМУ ВОИНСКОМУ УЧЕТУ НА ТЕРРИТОРИЯХ,
ГДЕ ОТСУТСТВУЮТ ВОЕННЫЕ КОМИССАРИАТЫ»**

Итоги проверки

Счетная палата проверила расходование субвенций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

Проверка показала, что отдельные нормативные правовые акты, необходимые для эффективной организации системы первичного воинского учета, до настоящего времени не приняты, что повлекло нарушения и недостатки при предоставлении субвенций.

В исследуемом периоде не утверждались нормативы формирования бюджетных ассигнований на исполнение полномочий по первичному воинскому учету нормативными правовыми актами всех субъектов Российской Федерации.

В отчетах муниципальных образований отдельных регионов за 2016–2017 годы не были отражены расходы на аренду помещений, тогда как указанные затраты ежегодно включались в расчет субвенций, предоставленных соответствующим субъектам из федерального бюджета.

Были выявлены нарушения трудового законодательства в отношении работников, осуществляющих воинский учет. Так, в 54 муниципальных образованиях шести регионов среднемесячная зарплата такого работника оказалась ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом.

Кроме того, в 45 регионах были допущены нарушения сроков оплаты труда, при этом в отдельных органах местного самоуправления заработная плата выплачивалась военно-учетным работникам 1 раз в квартал или единовременно в конце года.

Цели

1. Проанализировать исполнение нормативных правовых актов, регулирующих вопросы и порядок распределения и использования субвенций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.
2. Оценить эффективность применения действующего порядка использования субвенций.

Выводы

Уполномоченные органы не осуществляли полномочия по контролю за расходованием субвенций.

Отсутствуют единые подходы к методологии проведения контроля за использованием субвенций, предоставляемых из федерального бюджета органам местного самоуправления, и за осуществлением расходов местных бюджетов.

Предложения Счетной палаты Министерству обороны Российской Федерации

- Рассмотреть вопрос о разработке комплекса мер, направленных на достаточное финансовое обеспечение функционирования системы первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

Предложения Счетной палаты Правительству Российской Федерации

- Разработать и утвердить методику расчета норматива затрат на содержание военно-учетных работников органов местного

самоуправления, осуществляющих полномочия Российской Федерации по первичному воинскому учету;

- внести изменения в Правила № 625 в части включения в них положений, связанных с установлением порядка расходования и учета субвенций органами местного самоуправления, осуществляющих полномочия Российской Федерации по первичному воинскому учету;
- разработать механизм своевременного доведения до бюджетов бюджетной системы Российской Федерации межбюджетных трансфертов на выполнение переданных полномочий Российской Федерации;
- установить порядок применения районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- разработать и утвердить методику осуществления Минобороны России и уполномоченными органами субъектов Российской Федерации контроля за использованием субвенций, предоставляемых из федерального бюджета органам местного самоуправления.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 3.6.0.7, 3.6.0.7.1, 3.6.0.7.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

1. Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие порядок:

- финансового обеспечения расходов на осуществление передаваемых Российской Федерацией органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов (далее – ОМСУ) полномочий на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, за счет субвенций из федерального бюджета (далее – субвенции);
- распределения субвенций из федерального бюджета между бюджетами субъектов Российской Федерации с последующим их распределением между бюджетами муниципальных образований (местными бюджетами);
- расходования субвенций, учета операций по их движению и формирования отчетности об их расходовании;
- организации и проведения контроля за осуществлением органами местного самоуправления полномочий Российской Федерации на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, а также расходованием субвенций.

2. Средства федерального бюджета на предоставление субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации.

3. Субвенции местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

4. Первичные учетные документы, а также регистры бухгалтерского учета по поступлению, расходованию и возврату неиспользованных остатков субвенций, бюджетная и иная отчетность об их расходовании.

5. Соглашения (договоры) о предоставлении субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета и местным бюджетам из бюджета субъектов Российской Федерации.

6. Деятельность федеральных органов исполнительной власти по планированию, распределению и предоставлению субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, учету операций, связанных с их движением, формированием отчетности об их расходовании, а также контролю за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субвенций и за осуществлением расходов местных бюджетов на осуществление полномочий Российской Федерации по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

7. Деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по планированию, распределению и предоставлению субвенций бюджетам муниципальных образований (местным бюджетам), учету операций, связанных с их движением, формированию и представлению в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти отчетности об их расходовании, возврату неиспользованных остатков субвенций, а также контролю за осуществлением органами местного самоуправления полномочий Российской Федерации на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, и расходованием ими субвенций.

8. Деятельность органов местного самоуправления по осуществлению полномочий Российской Федерации на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, расходованию субвенций, учету операций, связанных с их движением, формированием и представлением в специально уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации отчетности об их расходовании, а также по возврату неиспользованных остатков субвенций.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Провести анализ нормативно-правового регулирования порядка распределения и использования субвенций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные

комиссариаты, а также обоснованности и достаточности объемов бюджетных ассигнований, выделенных на указанные цели получателям субвенций.

1.1. Провести анализ нормативно-правового регулирования вопросов организации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по распределению и предоставлению субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета с последующим их распределением между бюджетами муниципальных образований (местными бюджетами), порядка расходования субвенций (возврата субвенций) и формирования отчетности по ним, а также проведения контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных полномочий Российской Федерации и расходованием ими субвенций.

1.2. Проанализировать действовавшие на 2016–2017 годы методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета, обоснованность и достаточность объемов бюджетных ассигнований, выделенных Минобороны России для предоставления субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, а также своевременность их перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации. Установить наличие утвержденных норм затрат на содержание военно-учетных работников органов местного самоуправления.

1.3. Проанализировать действовавшие на 2016–2017 годы методики распределения субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, обоснованность и достаточность объемов субвенций, предоставленных местным бюджетам из бюджета субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникших при выполнении государственных полномочий Российской Федерации по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, а также своевременность их перечисления бюджетам муниципальных образований.

2. Проанализировать исполнение нормативных правовых актов, регулирующих вопросы распределения и использования субвенций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

2.1. Провести анализ соблюдения требований бюджетного законодательства при исполнении в 2016–2017 годах бюджетов бюджетной системы

Российской Федерации в части распределения, перечисления, использования и возврата неиспользованных остатков субвенций.

2.2. Оценить состояние бюджетного учета операций по поступлению, перечислению и использованию субвенций, а также возврату их неиспользованных остатков. Установить достоверность бюджетной и иной отчетности в части расходования и возврата неиспользованных остатков субвенций.

2.3. Исследовать полноту и своевременность выплаты заработной платы и материально-технического обеспечения военно-учетных работников органов местного самоуправления, а также реализации в отношении них установленных законодательством гарантий.

2.4. Оценить соблюдение требований законодательства о контрактной системе при осуществлении закупок для обеспечения деятельности военно-учетных работников (военно-учетных столов) органов местного самоуправления.

3. Оценить эффективность применения действующего порядка использования субвенций.

3.1. Установить наличие методики оценки эффективности расходов на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, за счет субвенций из федерального бюджета.

3.2. Провести сравнительный анализ планируемой и фактической численности военно-учетных работников (военно-учетных столов) органов местного самоуправления в 2016–2017 годы по отношению к планируемой и фактической численности граждан, состоящих на воинском учете в органах местного самоуправления.

Исследовать динамику выделенных субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации) в проверяемом периоде, а также направления их использования. Установить суммы неиспользованных остатков субвенций по состоянию на 1 января 2017 года и 1 января 2018 года, а также причины их образования на конец отчетного финансового года.

3.3. Провести анализ соблюдения субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления условий предоставления субвенций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

Оценить законность, эффективность и целевое использование субвенций на обеспечение деятельности военно-учетных работников (военно-учетных столов) органов местного самоуправления.

3.4. Оценить деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по контролю за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субвенций и за осуществлением расходов местных бюджетов на осуществление полномочий Российской Федерации по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

3.5. Оценить деятельность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю за осуществлением расходов местных бюджетов на осуществление полномочий Российской Федерации по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

1. Объекты, на которых экспертно-аналитические действия осуществляются группой инспекторов Счетной палаты Российской Федерации:

1.1. Министерство обороны Российской Федерации (г. Москва).

1.2. Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).

2. Объекты, на которых экспертно-аналитические действия осуществляются группой сотрудников Счетной палаты Российской Федерации и Контрольно-счетной палатой Республики Алтай, Контрольно-счетной палатой Республики Башкортостан, Счетной палатой Республики Дагестан, Контрольно-счетной палатой Республики Ингушетия, Контрольно-счетной палатой Кабардино-Балкарской Республики, Контрольно-счетной палатой Карачаево-Черкесской Республики, Контрольно-счетной палатой Республики Коми, Счетной палатой Республики Крым, Счетной палатой Республики Мордовия, Счетной палатой Республики Саха (Якутия), Контрольно-счетной палатой Республики Северная Осетия – Алания, Счетной палатой Республики Татарстан, Счетной палатой Республики Тыва, Государственным контрольным комитетом Удмуртской Республики, Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия, Контрольно-счетной палатой Чувашской Республики,

Контрольно-счетной палатой Забайкальского края, Контрольно-счетной палатой Камчатского края, Счетной палатой Красноярского края, Контрольно-счетной палатой Ставропольского края, Контрольно-счетной палатой Амурской области, Контрольно-счетной палатой Астраханской области, Контрольно-счетной палатой Белгородской области, Контрольно-счетной палатой Брянской области, Счетной палатой Владимирской области, Контрольно-счетной палатой Волгоградской области, Контрольно-счетной палатой Вологодской области, Контрольно-счетной палатой Иркутской области, Контрольно-счетной палатой Калининградской области, Контрольно-счетной палатой Калужской области, Контрольно-счетной палатой Кемеровской области, Контрольно-счетной палатой Костромской области, Контрольно-счетной палатой Курганской области, Контрольно-счетной палатой Курской области, Контрольно-счетной палатой Ленинградской области, Контрольно-счетной палатой Магаданской области, Контрольно-счетной палатой Московской области, Контрольно-счетной палатой Мурманской области, Счетной палатой Новгородской области, Счетной палатой Оренбургской области, Контрольно-счетной палатой Орловской области, Счетной палатой Пензенской области, Контрольно-счетной палатой Ростовской области, Контрольно-счетной палатой Рязанской области, Счетной палатой Самарской области, Контрольно-счетной палатой Сахалинской области, Счетной палатой Свердловской области, Контрольно-счетной палатой Тамбовской области, Контрольно-счетной палатой Тверской области, Счетной палатой Тульской области, Счетной палатой Тюменской области, Счетной палатой Ульяновской области, Контрольно-счетной палатой Челябинской области, Контрольно-счетной палатой Ярославской области, Счетной палатой Ненецкого автономного округа, Счетной палатой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Счетной палатой Чукотского автономного округа, Счетной палатой Ямало-Ненецкого автономного округа, Контрольно-счетной палатой Еврейской автономной области, Контрольно-счетной палатой города Москвы, Контрольно-счетной палатой города Севастополя, указаны в приложении № 2 к отчету о проведении совместного экспертно-аналитического мероприятия (приложения в Бюллетене не публикуются).

Исследуемый период

2016–2017 годы.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

1. Счетной палатой Российской Федерации: февраль-декабрь 2018 года.
2. Контрольно-счетными органами: февраль-сентябрь 2018 года.

Контрольно-счетными органами, участвующими в совместном экспертно-аналитическом мероприятии, самостоятельно определялись сроки выезда на объекты.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Организация воинского учета входит в содержание мобилизационной подготовки и мобилизации и представляет собой комплекс мероприятий по сбору, обобщению и анализу сведений о количественном составе и качественном состоянии призывных и мобилизационных людских ресурсов¹.

Основной целью воинского учета является обеспечение полного и качественного укомплектования призывными людскими ресурсами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в мирное время, а также обеспечение в периоды мобилизации, военного положения и в военное время потребностей в мобилизационных людских ресурсах и в трудовых ресурсах².

При этом задачами воинского учета являются:

- а) обеспечение исполнения гражданами воинской обязанности, установленной законодательством Российской Федерации;
- б) документальное оформление сведений воинского учета о гражданах, состоящих на воинском учете;
- в) анализ количественного состава и качественного состояния призывных и мобилизационных людских ресурсов для их эффективного использования в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства;

¹ Пункт 1 Положения о воинском учете, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 года № 719 (далее – Положение № 719).

² Пункт 2 Положения № 719.

г) проведение плановой работы по подготовке необходимого количества военно-обученных граждан, пребывающих в запасе, для обеспечения мероприятий по переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с мирного на военное время, в период мобилизации и поддержание их укомплектованности на требуемом уровне в военное время³.

Воинский учет граждан осуществляется военными комиссариатами через свои структурные подразделения по муниципальным образованиям (далее – структурные подразделения ВК), а на территориях, на которых отсутствуют структурные подразделения ВК, – органами местного самоуправления поселений и городских округов. При этом совокупность таких полномочий именуется первичным воинским учетом⁴.

В соответствии с пунктом 2 статьи 8 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее – Федеральный закон № 53-ФЗ) Минобороны России осуществляет координацию деятельности по организации первичного воинского учета и контроль за осуществлением первичного воинского учета органами местного самоуправления.

Средства на осуществление передаваемых полномочий на осуществление первичного воинского учета предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, которые в последующем распределяются между бюджетами поселений и городских округов.

Контроль за расходованием субвенций осуществляется Федеральным казначейством, Минобороны России, Счетной палатой Российской Федерации, а также специально уполномоченными органами субъектов Российской Федерации⁵.

При этом в 2016 году субвенции распределялись 84 субъектам Российской Федерации, в 2017 году – 83 субъектам Российской Федерации.

В ходе совместного экспертно-аналитического мероприятия (далее – ЭАМ) проведен анализ исполнения субвенций в 61 субъекте Российской Федерации.

³ Пункт 3 Положения № 719.

⁴ Пункт 2 статьи 8 Федерального закона от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ.

⁵ Пункт 2 статьи 8 Федерального закона № 53-ФЗ.

Федерации (или 72,6 % общего количества субъектов Российской Федерации, которым федеральными законами о бюджете распределялись субвенции), а в качестве объектов ЭАМ охвачено 5124 органа местного самоуправления (42,5 % общего количества муниципальных образований, являющихся реципиентами в проверяемых субъектах Российской Федерации) (приложение № 2 к отчету о проведении совместного ЭАМ).

Существующая нормативно-правовая база в целом регламентирует вопросы, связанные с организацией ведения первичного воинского учета органами местного самоуправления, а также с организацией деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по распределению и предоставлению субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета с последующим их распределением между бюджетами муниципальных образований.

Порядок организации и ведения первичного воинского учета регулируется статьей 8 Федерального закона № 53-ФЗ и Положением № 719.

Кроме того, приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 июля 2014 года № 495 утверждена Инструкция по обеспечению функционирования системы воинского учета граждан Российской Федерации (далее – Приказ № 495), которой определен функционал органов военного управления (далее – ОВУ) и военных комиссариатов по обеспечению функционирования системы первичного воинского учета, утверждены формы документов первичного воинского учета, по которым осуществляется первичный воинский учет в органах местного самоуправления, порядок их ведения и хранения, а также порядок проведения ОВУ и военными комиссариатами контроля за осуществлением органами местного самоуправления первичного воинского учета, показатели, по которым оценивается деятельность органов местного самоуправления по осуществлению первичного воинского учета, и критерии оценки их деятельности.

Также указанным ведомственным актом утвержден порядок проведения смотров-конкурсов на лучшую организацию осуществления воинского учета, проводимых органами военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации, военными комиссариатами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Помимо прочего начальником Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации 11 июля 2017 года утверждены методические

рекомендации по осуществлению первичного воинского учета в органах местного самоуправления (ранее действовали методические рекомендации, изданные Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации в 2008 году).

Система первичного воинского учета включает в себя:

- Главное организационно-мобилизационное управление Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – ГОМУ ГШ) и Главное управление кадров Министерства обороны Российской Федерации, осуществляющие общее руководство организацией функционирования и контроля за осуществлением первичного воинского учета;
- военные округа, осуществляющие взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, обеспечивающие представление в ГОМУ ГШ: обобщенных сведений об органах местного самоуправления поселений и органах местного самоуправления городских округов, на которые возложены полномочия по воинскому учету; отчета о расходовании субвенций, обобщенных отчетов органов местного самоуправления о результатах осуществления первичного воинского учета в предшествующем году;
- военные комиссариаты, осуществляющие доведение до органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, находящихся на обслуживаемой территории, формы документов воинского учета, а также осуществляющие контроль за ведением органами местного самоуправления первичного воинского учета;
- органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления городских округов, осуществляющие первичный воинский учет граждан, проживающих или пребывающих на территориях указанных муниципальных образований.

Предоставление субвенций органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов из федерального бюджета осуществляется в порядке, установленном статьями 133 и 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс), в рамках реализации которых изданы:

- постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 года № 258 «О субвенциях на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты», которым утверждены: Методика распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, и Правила предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субвенций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты) (далее – соответственно Постановление № 258, Методика № 258 и Правила № 258);
- постановление Правительства Российской Федерации от 18 октября 2005 года № 625, которым утверждены правила расходования местными бюджетами субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета (далее – Правила № 625).

Согласно сведениям Минобороны России количество военно-учетных работников составляло в 2016 году: освобожденных – 7636 человек, по совместительству – 13648 человек, в 2017 году: освобожденных – 7851 человек, по совместительству – 13262 человека, в 2018 году: освобожденных – 7422 человека, по совместительству – 13168 человек.

В соответствии с требованиями пункта 2 статьи 8 Федерального закона № 53-ФЗ объем средств, передаваемых органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов, определяется исходя из численности граждан, состоящих на первичном воинском учете по состоянию на 31 декабря предшествующего года, тогда как положениями пункта 5 статьи 133 Бюджетного кодекса предусмотрено, что главные распорядители средств федерального бюджета до 20 августа текущего финансового года проводят сверку исходных данных с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом внесение изменений в исходные данные после 20 августа текущего финансового года не допускается.

Вместе с тем Минобороны России не утверждался порядок сверки исходных данных для проведения расчетов распределения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета с высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации, как это предусмотрено пунктом 5 статьи 133 Бюджетного кодекса, в результате чего

сверка исходных данных для проведения расчетов распределения субвенций в 2016–2017 годах в соответствии с требованиями указанной нормы права между Минобороны России и высшими органами государственной власти субъектов в исследуемом периоде была проведена только в отношении 21 из 83 субъектов Российской Федерации.

Сведения о проведении сверки в 2017 году представлены в приложении № 3 к отчету о проведении совместного ЭАМ.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 53-ФЗ предусмотрено установление Правительством Российской Федерации порядка расходования и учета субвенций, а также изъятия переданных органам местного самоуправления полномочий Российской Федерации.

Вместе с тем порядок расходования местными бюджетами субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, установленный Правилами № 625, не содержит положения о направлении использования субвенций, сроки перечисления субвенций в бюджеты поселений и городских округов, осуществляющих первичный воинский учет, перечень документов, представляемых местными бюджетами в финансовые органы субъектов Российской Федерации, а фактически регламентирует порядок распределения субвенций между местными бюджетами.

Порядок предоставления из бюджетов субъектов Российской Федерации субвенций местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, фактически содержатся в Правилах № 258.

Необходимо отметить отсутствие в законодательстве Российской Федерации нормативных сроков доведения бюджетных данных в отношении субвенции по всей цепочке участников бюджетного процесса: от Минобороны России до территориальных органов Федерального казначейства (далее – ТОФК), от ТОФК до субъектов Российской Федерации и от субъектов Российской Федерации непосредственно до муниципальных образований, что в исследуемом периоде приводило к нарушению сроков выплаты заработной платы военно-учетным работникам (далее – ВУР).

Кроме того, законодательством Российской Федерации по аналогии с требованиями о заключении соглашений на предоставление субсидий

субъектам Российской Федерации⁶ не предусмотрены требования о заключении соглашений о предоставлении субвенций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету как из федерального бюджета в субъект Российской Федерации для последующего их распределения между муниципальными образованиями, так и из субъекта Российской Федерации в муниципальные образования, которыми могли быть установлены сроки перечисления субвенций, права и ответственность сторон, условия предоставления и расходования субвенций местными бюджетами, целевые показатели оценки эффективности расходов на осуществление полномочий по первичному воинскому учету.

Фактически только уполномоченными органами города Москвы и Ярославской области при отсутствии законодательных требований в исследуемом периоде заключались соглашения о предоставлении субвенций местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации.

В то же время в отношении отдельных субвенций такие соглашения предусмотрены соответствующими нормативными правовыми актами. Например, пунктом 4 Правил предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам Республики Крым и г. Севастополя на осуществление части полномочий Российской Федерации в области ветеринарного и фитосанитарного надзора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 года № 144, перечисление субвенций осуществляется в соответствии с соглашением о предоставлении субвенции из федерального бюджета бюджетам Республики Крым и г. Севастополя.

2. В соответствии с Методикой № 258 размер субвенций, предоставляемых субъектам Российской Федерации, подлежит определению исходя из количества ВУР по регионам (освобожденных и работающих по совместительству), а также затрат на содержание одного ВУР, включающих в себя: расходы на оплату труда ВУР, с учетом начислений на фонд оплаты труда, расходы на оплату аренды помещений, расходы на оплату услуг связи, расходы на оплату транспортных услуг, командировочные расходы, расходы на оплату коммунальных услуг, расходы на материальное обеспечение (обеспечение мебелью, инвентарем, оргтехникой, средствами связи, расходными материалами)⁷.

⁶ Пункт 3 статьи 132 Бюджетного кодекса.

⁷ Пункт 2 Методики № 258.

Вместе с тем указанной Методикой не устанавливался расчет нормативов затрат на содержание одного ВУР, что негативно отразилось на качестве планирования потребности в бюджетных ассигнованиях на предоставление субвенций субъектам Российской Федерации из федерального бюджета.

В условиях отсутствия нормативов затрат на содержание одного ВУР не представляется возможным оценить обоснованность и достаточность объемов бюджетных ассигнований, выделенных Минобороны России для предоставления субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

Анализ обоснований бюджетных ассигнований на предоставление субвенций на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, на 2016–2017 годы (форма по ОКУД 0505197) (далее – ОБАС ф. 0505197), а также пояснительных записок Минобороны России к проектам федеральных законов о федеральных бюджетах на 2016–2017 годы показал, что расчеты затрат на содержание одного ВУР не содержат количественных или иных натуральных показателей, характеризующих потребление ресурсов при выполнении полномочий по первичному воинскому учету работниками ОМСУ.

Согласно материалам Минобороны России, прилагаемым к ОБАС ф. 0505197 на 2016 и 2017 годы, формирование потребности в субвенциях осуществлялось с учетом следующих подходов к расчету сумм затрат:

- оплата труда военно-учетных работников определялась на основании данных заработной платы гражданского персонала Вооруженных Сил (по должностям работников военных комиссариатов, выполняющих аналогичные функции «старший помощник начальника отделения», «помощник начальника отделения») с учетом применения «регионального коэффициента»;
- аренда помещений рассчитывалась по нормативу обеспечения работников служебными помещениями (5 кв. м), установленному приказом Министра обороны Российской Федерации от 25 февраля 2000 года № 102 «Об утверждении норм расквартирования соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации», при этом в расчет среднемесячной арендной платы принимается средняя ставка арендной платы федерального недвижимого имущества, правомочия собственника которого осуществляет Минобороны России;

- оплата транспортных услуг определялась исходя из примерной средней стоимости поездки из муниципального органа в военный комиссариат и обратно, среднемесячное количество поездок – 2;
- обеспечение расходными материалами на основании абсолютных стоимостных значений, при этом расчет стоимости и перечень применяемых расходных материалов отсутствуют;
- оплата коммунальных услуг рассчитывалась исходя из норм потребления коммунальных услуг для воинских частей, учреждений Минобороны России в соответствии с приказом Минобороны России от 25 февраля 2000 года № 102 «Об утверждении Норм расквартирования соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации». При этом для расчета затрат на одного работника по коммунальным услугам использованы тарифы из государственных контрактов Минобороны России на содержание и эксплуатацию объектов военной инфраструктуры;
- оплата услуг связи определялась исходя из норм междугородной и международной телефонной связи, в соответствии с приказом Минобороны России от 16 января 2014 года «Об использовании услуг телефонной связи, предоставляемых из сети связи общего пользования»;
- командировочные расходы рассчитывались исходя из размеров возмещения расходов, связанных со служебными командировками на территории Российской Федерации, работникам, заключившим трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работникам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, федеральных государственных учреждений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 года № 729;
- обеспечение мебелью и инвентарем учитывалось по нормам потребления и ценам государственных контрактов Минобороны России, рассчитанных департаментом эксплуатационного содержания и обеспечения коммунальными услугами воинских частей и организаций Минобороны России;
- обеспечение оргтехникой определялось в соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации от 28 мая 2012 года «Об утверждении норм снабжения Вооруженных Сил Российской Федерации персональными электронно-вычислительными машинами, отдельными устройствами персональных электронно-вычислительных машин»;

- выплата денежной компенсации военно-учетным работникам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, рассчитывалась исходя из примерной средней стоимости авиаперелета на одного работника, при этом маршруты следования, тарифы авиаперевозчиков, обоснование выбора транспорта при следовании в отпуск, а также расчеты к ним, отсутствовали.

Следует отметить, что вышеуказанные подходы к расчету сумм затрат на содержание ВУР (за исключением расходов на оплату труда) Минобороны России при определении размера субвенций субъектам Российской Федерации фактически не использовались, а распределение субвенций осуществлялось ежегодно исходя из доведенных ему предельных объемов бюджетных ассигнований путем распределения указанных объемов пропорционально количеству ВУР, о чем свидетельствуют одинаковые для всех регионов значения расходов на одного ВУР на оплату аренды помещений, оплату услуг связи, транспортных услуг, обеспечение мебелью, инвентарем, оргтехникой, средствами связи и расходными материалами, представленными Минобороны России в ОБАС ф. 0505197 на 2016–2017 годы (далее – базовые расходы на содержание ВУР).

Так, в разделе 3.2 «Расчет затрат на содержание одного военно-учетного работника органа местного самоуправления на 2016 год» ОБАС ф. 0505197 для всех регионов независимо от климатических и географических особенностей, материально-технических условий работы ВУР учтены базовые расходы на содержание ВУР из расчета затрат на аренду помещений – 2,5 тыс. рублей, оплату услуг связи – 4,7 тыс. рублей, оплату транспортных услуг – 6,0 тыс. рублей, материально-техническое обеспечение – 2,5 тыс. рублей.

При этом расчет субвенции на 2017 год в отношении всех регионов произведен Минобороны России из расчета базовых расходов на содержание ВУР: на аренду помещений – 2,5 тыс. рублей, оплату услуг связи – 4,6 тыс. рублей, оплату транспортных услуг – 6,0 тыс. рублей, материально-техническое обеспечение – 2,2 тыс. рублей.

Вместе с тем, как установлено ЭАМ, размеры указанных затрат на содержание ВУР, заявленные военными комиссариатами по согласованию с муниципальными образованиями, значительно отличались от использованных Минобороны России базовых расходов на содержание ВУР, при этом в отдельных случаях потребность в таких расходах отсутствовала.

Например, Орловской областью на 2017 год заявлялась потребность в субвенциях из расчета затрат на оплату транспортных услуг в размере 0,7 тыс. рублей (меньше на 5,3 тыс. рублей), услуги связи – 5,0 тыс. рублей (больше на 0,4 тыс. рублей), материально-техническое обеспечение – 3,4 тыс. рублей (больше на 1,2 тыс. рублей), при этом потребность на аренду помещений отсутствовала.

Кроме того, согласно отчетам о расходовании субвенций (по форме, утвержденной приказом Минфина России от 3 июля 2006 года № 90н), предоставляемых ежеквартально субъектами Российской Федерации в Минфин России и Минобороны России, в 2016 году не осуществлялись расходы на аренду помещений 27 из 61 охваченного ЭАМ региона, а в 2017 году – 29 субъектами Российской Федерации, что также указывает на отсутствие анализа указанных отчетов со стороны Минфина России и Минобороны России.

Следует отметить, что при расчете затрат на оплату труда ВУР, учитываемых при расчете субвенции, Минобороны России использовался не предусмотренный нормативными правовыми актами Российской Федерации «региональный коэффициент» к средней заработной плате гражданского персонала военных комиссариатов, выполняющих аналогичные функции по должностям «старший помощник начальника отделения» и «помощник начальника отделения», размер которой с учетом страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на 2016–2017 годы составил 13,7 тыс. рублей.

При этом «региональный коэффициент» рассчитывался Минобороны России в отношении каждого региона путем деления размера среднемесячной заработной платы в целом по экономике по соответствующему региону на размер среднемесячной заработной платы в целом по экономике по Российской Федерации⁸ и составил в 2016 году от 0,554 до 2,116, а в 2017 году – от 0,549 до 2,109.

Применение Минобороны России «региональных коэффициентов» при расчете затрат на оплату труда в составе субвенции в отсутствие правовых оснований привело к существенному отклонению размеров заработной платы ВУР муниципальных образований от сотрудников военных

⁸ Размеры среднемесячной заработной платы в целом по экономике по соответствующему региону и размеры среднемесячной заработной платы в целом по экономике по Российской Федерации определялись Минобороны России по данным Росстата России «Справка о среднемесячной начисленной заработной плате гражданских и муниципальных служащих» за 2014–2015 годы.

комиссариатов Минобороны России, занятых выполнением аналогичных функций.

Например, в Центральном федеральном округе во всех регионах за исключением города Москвы и Московской области отклонение размера заработной платы, учтенной в составе субвенции, варьировалось от 12 до 41 % заработной платы соответствующих работников военных комиссариатов в сторону уменьшения.

Кроме того, применяемые Минобороны России подходы по распределению субвенций не учитывали государственные гарантии, предусмотренные трудовым законодательством для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Так, затраты на оплату труда, учитываемые для расчета размера субвенции, в 2016–2017 годах рассчитывались без применения районных коэффициентов (коэффициентов) и процентных надбавок, начисляемых в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, как это следует исходя из статьи 315 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – Трудовой кодекс) и статьи 11 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

Справочно: Федеральным законом от 3 июля 2018 года № 193-ФЗ Минобороны России дополнительно выделены субвенции в объеме 220,5 млн. рублей в связи с увеличением минимального размера оплаты труда и учетом положений постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 года № 38-П, предусматривающих, что районный коэффициент и процентная надбавка, начисляемые в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями, не могут включаться в состав минимального размера оплаты труда.

В ходе ЭАМ установлено, что в указанных обстоятельствах ВУР можно отнести к категории самых низкооплачиваемых работников муниципальных образований, а в отдельных случаях фактические размеры заработной платы сотрудников военно-учетных столов оказались ниже установленного законом минимального размера оплаты труда, что имеет предпосылки к нарушению требований статьи 37 Конституции Российской Федерации, устанавливающей право граждан Российской Федерации на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного

федеральным законом минимального размера оплаты труда, о чем более подробно изложено в разделе 6 отчета о результатах ЭАМ.

Необходимо отметить, что военными комиссариатами субъектов Российской Федерации ежегодно информировались центральные органы военного управления о недостаточном финансировании расходных обязательств муниципальных образований по осуществлению первичного воинского учета, а также связанных с этим негативных последствиях.

Однако дополнительная потребность при формировании федеральных бюджетов на 2016–2018 годы в бюджетных ассигнованиях на предоставление субвенций субъектам Российской Федерации Минобороны России не заявлялась.

В целях обеспечения нормирования расходов на содержание ВУР в 2018 году Минобороны России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 года № 258», предусматривающий в том числе уточнение Методики № 258 в части порядка определения расходов на содержание одного ВУР.

Изменениями предусматривалось применение норматива затрат, в котором отсутствовали количественные показатели нормируемых расходов (площадь арендуемых помещений, объемы транспортных и коммунальных услуг, услуг связи, количество командировок, показатели обеспеченности мебелью, инвентарем, оргтехникой, средствами связи, расходными материалами), что не соответствует экономическим основам нормирования в части установления норм, предписывающих применение объемов и (или) размеров установленных показателей.

При этом норматив затрат на одного ВУР согласно указанному проекту постановления Правительства Российской Федерации подлежало рассчитывать исходя из объема лимитов бюджетных обязательств отчетного периода, доведенных на оплату соответствующих расходов, и поправочного коэффициента, равного 1, однако условия применения поправочного коэффициента в указанном проекте нормативного правового акта не было.

Кроме того, в качестве показателя, входящего в норматив затрат, в расчете применен показатель среднемесячной начисленной заработной платы (без учета районных коэффициентов) гражданскому персоналу воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации без указания

конкретных размеров такой заработной платы или должностей гражданского персонала, учитываемых в расчетах.

Помимо прочего при расчете расходов на оплату труда ВУР, включая соответствующие начисления на фонд оплаты труда, Минобороны России применены показатели среднемесячной заработной платы работников организаций в субъекте Российской Федерации и в Российской Федерации, при этом не указывалось, какие категории должностей работников или отраслевые показатели должны применяться при указанном расчете.

Также Минобороны России при подготовке постановления применено понятие «коэффициент учета региональных особенностей», аналогичный применяемому в 2016–2018 годы «региональному коэффициенту», понятие и порядок расчета которого законодательством Российской Федерации не определены.

По указанным изменениям Счетной палатой Российской Федерации направлено соответствующее заключение в Правительство Российской Федерации (письмо от 11 июля 2018 года № 01-2171/02/2-04).

3. В исследуемом периоде отсутствовали или не утверждались законами субъектов Российской Федерации методики распределения субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации на осуществление органами местного самоуправления полномочий по первичному воинскому учету в Республике Башкортостан, Республике Ингушетия, Чувашской Республике, Удмуртской Республике, Республике Хакасия, Тюменской области, Забайкальском и Камчатском краях, Ненецком автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе, городе Москве (далее – региональная методика), как это предусмотрено пунктом 3 статьи 140 Бюджетного кодекса и пунктом 3 Правил № 625.

Кроме того, в ходе ЭАМ выявлены несоответствия региональных методик Методике № 258, в том числе:

- в Еврейской автономной области в региональной методике, утвержденной законом субъекта Российской Федерации от 25 ноября 2009 года № 649-ОЗ, размер субвенции, предоставляемой органам местного самоуправления, подлежал определению исходя из количества граждан, состоящих на первичном воинском учете, а не количества ВУР, как это предусмотрено Методикой № 258;

- региональной методикой Белгородской области (приложение 11 к закону Белгородской области от 16 ноября 2007 года № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе Белгородской области») в формуле расчета размера субвенций, предоставляемых бюджету муниципального района, включены затраты («затраты на бланочную продукцию»), не предусмотренные Методикой № 258;
- в региональных методиках Амурской, Владимирской, Курской, Магаданской, Оренбургской, Тульской, Ярославской областей, республик Дагестан, Коми, Крым, Тыва, Карачаево-Черкесия, Ставропольского края⁹ в составе субвенций, передаваемых бюджетам муниципальных образований предусматривались средства на выполнение полномочий по первичному воинскому учету, исходя из общего объема субвенции на содержание одного военно-учетного работника органа местного самоуправления и количества военно-учетных работников, что не соответствует подходам федеральной методики;
- региональная методика Брянской области (приложение 10.11 к закону Брянской области от 2 ноября 2016 года № 89-З «О межбюджетных отношениях в Брянской области» содержала толкование формулы расчета коэффициента рабочего времени ВУР, не соответствующее Методике № 258 (в ходе ЭАМ органами государственной власти Брянской области внесены соответствующие изменения).

Также в исследуемом периоде нормативы формирования бюджетных ассигнований на исполнение полномочий по первичному воинскому учету нормативными правовыми актами всех субъектов Российской Федерации не утверждались, как это предусмотрено пунктом 3 статьи 140 Бюджетного кодекса.

4. В соответствии с положениями федеральных законов от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»¹⁰ и от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год

⁹ Законы: Амурской области от 10 декабря 2010 года № 423-ОЗ, Владимирской области от 13 мая 2013 года № 50-ОЗ, Курской области от 24 марта 2008 года № 12-ЗКО, Магаданской области от 9 декабря 2015 года № 1969-ОЗ, Оренбургской области от 3 июля 2006 года № 197/56-IV-ОЗ, Тульской области от 14 декабря 2015 года № 2394-ЗТО, Ярославской области от 24 ноября 2008 года № 56-з, Республики Дагестан от 8 декабря 2006 года № 69, Республики Коми от 24 ноября 2008 года № 134-ПЗ, Республики Крым от 27 марта 2015 года № 85-ЗРК/2015, Республики Тыва от 16 июня 2014 года № 2521 ВХ-1, Карачаево-Черкесской Республики от 17 декабря 2011 года № 77, Ставропольского края от 13 октября 2006 года № 72-кз.

¹⁰ Пункт 5 статьи 10 Федерального закона от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

и на плановый период 2018 и 2019 годов»¹¹ установлено, что полномочия получателя средств федерального бюджета по перечислению межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются данные межбюджетные трансферты, осуществляются ТОФК в порядке, установленном постановлениями Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2015 года № 1456 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» (далее – Постановление № 1456) и от 30 декабря 2016 года № 1551 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Постановление № 1551).

Передача полномочий по перечислению субвенций в бюджеты субъектов Российской Федерации осуществлялась в соответствии с приказами Минобороны России от 21 января 2016 года № 10 и от 23 января 2017 года № 46 в 84 ТОФК в 2016 году и в 83 органа Федерального казначейства в 2017 году соответственно.

Подпунктом «а» пункта 19 Постановления № 1456 и подпунктом «а» пункта 22 Постановления № 1551 предусматривалось принятие соответствующих правовых актов главными распорядителями бюджетных средств, которым как получателям средств федерального бюджета доведены в установленном порядке лимиты бюджетных обязательств на предоставление межбюджетных трансфертов, полномочия по перечислению которых передаются ТОФК, в течение 3 недель со дня доведения в установленном порядке соответствующих лимитов бюджетных обязательств. Вместе с тем Минобороны России правовые акты по передаче территориальным органам Федерального казначейства полномочий получателя средств федерального бюджета по перечислению межбюджетных трансфертов на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, приняты позже установленного срока на 6 дней (на 2016 год) и на 11 дней (на 2017 год).

¹¹ Пункт 7 статьи 10 Федерального закона от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Следует отметить, что в приказе Минобороны России от 23 января 2017 года № 46 не устанавливался порядок представления и проверки ТОФК документов, подтверждающих ранее произведенные расходы бюджета субъекта Российской Федерации, на возмещение которых предоставляется межбюджетный трансферт, как это предусматривалось пунктом 18(1) Постановления № 1551 при передаче ТОФК полномочий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов, предоставляемых в целях возмещения ранее произведенных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, пункт 2 приказа Минобороны России от 23 января 2017 года № 46 содержал указание о применении субъектами Российской Федерации кода бюджетной классификации доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации «00020203015020000151», тогда как для администрирования субъектами Российской Федерации поступлений из федерального бюджета субвенций подлежал применению код доходов «00020235118020000151», предусмотренный Указаниями о применении бюджетной классификации, утвержденными приказом Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н (в действовавшей редакции в 2017 году).

Анализ распределения Минобороны России бюджетных данных между ТОФК на лицевые счета по переданным полномочиям получателя бюджетных средств показал, что лимиты бюджетных обязательств (далее – ЛБО) в 2016 году доведены до ТОФК 22 января и 23 марта 2016 года (за исключением ТОФК по Воронежской области – 19 февраля и 23 марта 2016 года), а в 2017 году – 9 января 2017 года (за исключением ТОФК по Воронежской области – 25 января 2017 года). При этом предельные объемы финансирования расходов (далее – ПОФР) в исследуемом периоде доводились до ТОФК ежеквартально, в течение последней декады месяца, предшествующего началу следующего квартала, в объеме обеспечивающей потребности на квартал.

Вместе с тем отдельными финансовыми органами субъектов Российской Федерации представлялись в ТОФК платежные документы на распределение бюджетных данных между местными бюджетами по истечению длительного времени (более 45 дней) после получения ТОФК от Минобороны России ЛБО и ПОФР.

Информация об исполнении территориальными органами Федерального казначейства полномочий получателя бюджетных средств (Минобороны России) по перечислению в бюджеты субъектов Российской Федерации

субвенций на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, представлена в приложении № 4 к отчету о результатах совместного ЭАМ.

Так, в Пермском крае в 2016 году бюджетные данные до муниципальных образований доводились в марте – с 10 по 18 марта, в мае – с 12 по 16 мая, в июле – с 21 по 29 июля, в октябре – с 4 по 6 октября.

Также финансовым органом Белгородской области в 2016 году бюджетные данные доводились 12 февраля, 28 апреля, 5 июля и 7 октября, а в 2017 году – 6 февраля, 7 апреля, 10 апреля, 5 июля и 6 октября. В свою очередь, финансовыми управлениями муниципальных образований Белгородской области после зачисления средств на лицевые счета осуществлялось распределение бюджетных данных в бюджеты городских и сельских поселений (в основном в течение 5-6 рабочих дней с момента их получения).

Аналогичные факты позднего распределения бюджетных данных между муниципальными образованиями допущены в Кабардино-Балкарской Республике, Калужской области и городе Москве.

Следует отметить, что в отдельных случаях указанные обстоятельства привели к несвоевременной выплате заработной платы ВУР.

Отдельными законами субъектов Российской Федерации (Калужская, Курганская, Тульская, Тюменская и Калининградская области, Республика Крым, Забайкальский и Красноярский края) предусматривалось предоставление субвенций бюджетам муниципальных районов для последующего их распределения в бюджеты поселений и городских округов, тогда как положениями пункта 3 Правил № 258 такой порядок не предусмотрен.

Анализ бюджетной отчетности Минобороны России показал практически полное кассовое исполнение по субвенциям, не использованные остатки ЛБО по состоянию на 1 января 2017 года составили 36,6 млн. рублей (1,4 % общего объема субвенций) и на 1 января 2018 года – 16,1 млн. рублей (0,6 % общего объема субвенций).

Кроме того, на единых счетах бюджетов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2017 года и 2018 года числились неисполненные остатки субвенций в сумме 18,7 млн. рублей и 16,0 млн. рублей соответственно.

Следует отметить, что при наличии остатков неиспользованных ЛБО в одних субъектах Российской Федерации или муниципальных образованиях

одного субъекта Российской Федерации имелась потребность в субвенциях в других регионах Российской Федерации или муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации.

Кроме того, по состоянию на 1 января 2017 года и 2018 года числилась кредиторская задолженность в размере 0,80 млн. рублей и 1,35 млн. рублей соответственно.

При этом перераспределение указанных ЛБО как на федеральном, так и региональном уровнях зачастую не производилось в связи с длительностью процедур внесения изменений в соответствующие законы о бюджетах.

Так, по состоянию на 1 января 2017 года числилась дебиторская задолженность в сумме 1,9 млн. рублей и по состоянию на 1 января 2018 года – 1,8 млн. рублей, образование которой связано в основном с переплатами страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и авансовыми платежами на приобретение товаров, работ и услуг.

В соответствии с требованиями пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса, предусматривающими возврат неиспользованных по состоянию на 1 января текущего финансового года субвенций в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение первых 15 рабочих дней текущего финансового года, отдельными субъектами Российской Федерации не соблюдались указанные сроки. Например, Томской, Кемеровской и Ярославской областями остатки субвенций 2016 года перечислены на лицевой счет администратора доходов федерального бюджета Минобороны России после 27 января 2018 года (30 января, 31 января, 21 июня 2017 года соответственно), то есть с превышением установленного срока.

Аналогично в исследуемом периоде нарушались сроки возврата остатков субвенций ОМСУ в доход субъектов Российской Федерации (Забайкальский и Камчатский края, республики Тыва и Дагестан).

В ходе проведения ЭАМ контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации установлены факты нарушения и недостатки при исполнении муниципальными образованиями порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи и бюджетной сметы.

Так, финансовыми органами муниципальных образований г. Москвы в 2016–2017 годах не применялось право, предусмотренное пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса, при изменении бюджетных ассигнований, а именно не вносились изменения в сводную бюджетную роспись 20 и 13

органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия по первичному воинскому учету.

Финансовыми органами отдельных муниципальных образований Московской, Тульской и Волгоградской областей, Камчатского края утверждение и доведение сводной бюджетной росписи осуществлялось в текущем финансовом году, а внесение в бюджетную роспись изменений осуществлялось с нарушением сроков, установленных порядками составления и ведения сводной бюджетной росписи органов местного самоуправления, что не соответствовало требованиям пункта 5 статьи 217 Бюджетного кодекса.

В 2016–2017 годах администрациями 5 муниципальных образований Владимирской области бюджетные сметы не составлялись и не утверждались, изменения в них не вносились, отдельными муниципальными образованиями Московской области и Республики Мордовия допускались случаи формирования бюджетных смет без доведенных лимитов бюджетных обязательств до администраций муниципальных образований как это предусмотрено пунктом 2 статьи 161, пунктом 1 статьи 221 Бюджетного кодекса и пунктами 5, 8, 11 Общих требований к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, утвержденных приказом Минфина России от 20 ноября 2007 года № 112н.

5. В условиях передачи Минобороны России территориальным органам Федерального казначейства полномочий по перечислению субвенций без ведения бюджетного учета, составления и представления главному распорядителю бюджетных средств бюджетной отчетности, ТОФК в департамент финансового обеспечения Минобороны России фактически представлялись только отчеты о состоянии лицевого счета получателя бюджетных средств.

В ходе ЭАМ установлено, что при выполнении полномочий получателя бюджетных средств Минобороны России по состоянию на 1 января 2018 года в бюджетном учете на счете бюджетного учета по принятым бюджетным обязательствам текущего года «18702039990051180530.1.502.12.2 51», а также в отчете о принятых бюджетных обязательствах (ф. 0503128) не отражена сумма принятых бюджетных обязательств (14466,9 тыс. рублей), как это предусматривалось частью 1 статьи 13 Федерального закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Федеральный закон № 402-ФЗ), пунктом 3 Инструкции о применении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных

(муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н (далее – Инструкция № 157н).

Так, объем принятых бюджетных обязательств согласно отчету (ф. 0503128) и данным Главной книги за 2017 год составил 2499938,2 тыс. рублей, тогда как по данным лицевых счетов по переданным полномочиям (письмо Федерального казначейства № 05-03-11/22583 от 22 октября 2018 года) ТОФК были приняты бюджетные обязательства на общую сумму 2514405,1 тыс. рублей.

Сведения о принятых бюджетных обязательствах Минобороны России по перечислению субвенций в бюджеты субъектов Российской Федерации приведены в приложении № 5 к отчету о проведении совместного ЭАМ.

Необходимо отметить, что в Минобороны России не определены особенности отражения в бюджетном учете фактов хозяйственной жизни, связанных с перечислением субвенций субъектам Российской Федерации и отражением расходов местных бюджетов, связанных с использованием субвенций при осуществлении полномочий по первичному воинскому учету, правила документооборота между органами военного управления, ТОФК, органами местного самоуправления, в условиях перечисления субвенций со счетов Минобороны России через территориальные органы Федерального казначейства.

Минобороны России на суммы кассовых расходов, произведенных ТОФК по перечислению субвенций субъектам Российской Федерации, оформлялись извещения (ф.0504805) на передачу дебиторской задолженности по авансовым перечислениям другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в порядке внутриведомственных расчетов подведомственным распорядителям бюджетных средств с указанием в строке «грузополучателя» военных комиссариатов по соответствующим субъектам Российской Федерации, на территории которых расположены соответствующие ТОФК, при отсутствии у военных комиссариатов соответствующих полномочий по ведению операций, осуществленных ТОФК по лицевым счетам Минобороны России, что не соответствовало требованиям пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 402-ФЗ и пункта 80 Инструкции по применению плана счетов бюджетного учета, утвержденной приказом Минфина России от 10 декабря 2010 года № 162н.

При этом выборочной проверкой установлено, что в бюджетном учете военных комиссариатов Астраханской, Ленинградской, Московской, Новосибирской и Ярославской областей, Пермского края, Республики Дагестан

хозяйственные операции по начислению фактических расходов субвенций на основании отчетов о расходах субъектов Российской Федерации не отражались. Кроме того, военными комиссариатами Астраханской области и Пермского края в бюджетном учете не отражались суммы дебиторской задолженности по авансовым перечислениям другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации согласно полученным от распорядителей средств федерального бюджета извещениям (ф. 0504805).

Помимо прочего, Минобороны России не оформлялись и не направлялись в адрес финансовых органов субъектов Российской Федерации уведомления по расчетам между бюджетами (ф. 0504817) на суммы переданных объемов субвенций как это предусмотрено пунктом 2 приложения № 5 к приказу Минфина России от 30 марта 2015 года № 52н.

Как установлено контрольно-счетными органами республик Алтай и Мордовия, Амурской, Астраханской, Волгоградской, Калининградской, Московской и Пензенской областей, Ненецкого автономного округа, отдельными органами местного самоуправления не утверждалась учетная политика как это предусмотрено требованиями части 2 статьи 8 Федерального закона № 402-ФЗ, пункта 7 Инструкции № 157н, допускались случаи несвоевременного и неполного отражения в регистрах бухгалтерского учета первичных учетных документов, что не соответствовало требованиям частей 1 и 2 статьи 10 Федерального закона № 402-ФЗ, а также применялись счета бюджетного учета, не соответствующие требованиям Инструкции № 162н.

Органами местного самоуправления Астраханской и Магаданской областей, Камчатского края допускались случаи искажения показателей отдельных форм бюджетной отчетности об использовании субвенций, не составления и не представления форм бюджетной отчетности администрациями муниципальных образований, что не соответствовало требованиям части 1 статьи 13 Федерального закона № 402-ФЗ.

В ходе ЭАМ контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации установлены факты нарушения порядка формирования и представления муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации ежеквартальных отчетов о расходовании субвенций (по форме, утвержденной приказом Минфина России от 3 июля 2006 года № 90н) (далее – финансовый отчет).

Так, финансовые отчеты отдельными муниципальными органами Республики Мордовия за 2016–2017 годы не составлялись и не представлялись

в финансовый орган указанного региона как это предусмотрено пунктом 7 Правил № 258.

При этом в 2016–2017 годах показатели финансовой отчетности Министерства финансов Республики Тыва и муниципальных районов Республики не соответствовали данным отчетности об использовании межбюджетных трансфертов из федерального бюджета субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями (ф. 0503324), а финансовая отчетность муниципальных образований города Москвы не соответствовала отчетам об исполнении местных бюджетов (ф. 0503117).

Нарушения порядка формирования финансовой отчетности выявлены в 28 из 61 субъекта Российской Федерации, или 45,9 % от общего количества регионов, охваченных ЭАМ.

6. Ведение первичного учета в муниципальных образованиях осуществлялось работниками органов местного самоуправления, замещающими должности «инспекторов» военно-учетных столов, не поименованные в реестрах должностей муниципальной службы в субъектах Российской Федерации¹².

В ходе ЭАМ установлены факты несоблюдения трудового законодательства, а также недостатки системы оплаты труда указанной категории работников, требующих нормативного регулирования.

Так, в 12 муниципальных образованиях Ненецкого автономного округа с физическими лицами заключались договоры возмездного оказания услуг на осуществление первичного воинского учета, что не соответствует требованиям статьи 15 Трудового кодекса, предусматривающей запрет на заключение гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения между работником и работодателем.

В Андегском, Тиманском, Хоседа-Хардском сельских советах Ненецкого автономного округа администрациями муниципальных образований осуществлялось возложение обязанностей по первичному воинскому учету на работников администраций без дополнительной оплаты труда как это предусмотрено статьей 60.2 Трудового кодекса.

12 В соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона Российской Федерации от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Аналогично в поселениях Марушкинское и Первомайское города Москвы в 2016 году обязанности по ведению первичного воинского учета были возложены на специалиста первой категории и ведущего специалиста сектора по ГО, ЧС и мобилизационной работе.

В ходе ЭАМ установлено, что глава администрации сельского поселения «село Хаилино» Олюторского муниципального района Камчатского края, являясь муниципальным служащим и замещая муниципальную должность, допустил несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, предусмотренных частью 9 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подпунктом 3 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в части выполнения иной оплачиваемой деятельности (ведение первичного воинского учета), за счет средств субвенции в 2017 году выплачено 102,0 тыс. рублей.

В соответствии с частью 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов, при этом пунктом 4 статьи 86 Бюджетного кодекса предусмотрено, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений.

Вместе с тем при отсутствии в Правилах № 625 положений, регламентирующих направление использования субвенций, муниципальными образованиями принимались расходные обязательства на оплату труда ВУР как в пределах общего объема выделенной субвенции, в том числе с привлечением средств местного бюджета, так и в пределах суммы расходов на оплату труда одного ВУР (с применением «регионального коэффициента» и без учета районного коэффициента и процентной надбавки, начисляемых в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями), учтенной Минобороны России или субъектом Российской Федерации при распределении субвенции регионам или муниципальным образованиям соответственно.

При этом в 2016 году средства субвенции, выделенные Северо-Эвенскому, Среднеканскому, Сусуманскому городским округам Магаданской области, в полном объеме направлялись на выплату заработной платы.

В 54 муниципальных образованиях шести субъектов Российской Федерации (Республика Дагестан, Ненецкий автономный округ, Брянская, Волгоградская, Костромская и Ярославская области), осуществляющих оплату труда ВУР в размерах учтенных Минобороны России в составе субвенции средств на указанные цели, среднемесячная заработная плата ВУР оказалась ниже минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда», что не соответствовало статье 133 Трудового кодекса.

Сведения о среднемесячной заработной плате ВУР, оказавшейся ниже МРОТ, приведены в приложении № 6 к отчету о результатах совместного ЭАМ.

При этом среднемесячная заработная плата ВУР во всех охваченных ЭАМ муниципальных образованиях оказалась значительно ниже среднемесячной заработной платы по соответствующим регионам, по данным Росстата (от 21 % в Ямало-Ненецком автономном округе до 58 % в Московской и Тюменской областях). Сравнительный анализ среднемесячной заработной платы ВУР в разрезе субъектов Российской Федерации также приведен в приложении № 6 к отчету о результатах совместного ЭАМ.

В 1800 муниципальных образованиях 45 субъектов Российской Федерации допущено несоблюдение сроков выплаты заработной платы ВУР, предусмотренных частью 6 статьи 136 Трудового кодекса, а также условиями коллективных и трудовых договоров, от 1 до 95 дней, в основном в начале 2016 и 2017 годов по причине несвоевременного распределения лимитов бюджетных обязательств и ПОФР финансовыми органами субъектов Российской Федерации, а в январе 2016 и 2017 годов – в том числе по причине позднего доведения бюджетных данных Минобороны России и отдельными финансовыми органами субъектов Российской Федерации.

В отдельных органах местного самоуправления республик Дагестан и Татарстан (22 и 9 органов местного самоуправления соответственно), Амурской и Костромской областей (22 и 4 органа местного самоуправления соответственно) заработная плата ВУР выплачивалась 1 раз в квартал, при этом Успенковским сельсоветом Амурской области выплата заработной платы осуществлялась один раз в полугодие, а Дмитриевским сельсоветом,

Стойбенским сельсоветом и пгт Коболдо указанного региона – одновременно в конце года.

Заработная плата ВУР выплачивалась один раз в месяц в 110 муниципальных образованиях Республики Тыва, в 3 и 9 муниципальных образованиях Пензенской и Свердловской областях соответственно, а не в соответствии с частью 6 статьи 136 Трудового кодекса, предусматривающей выплату заработной платы не реже чем каждые полмесяца.

Сведения о нарушениях сроков выплаты заработной платы приведены в приложении № 7 к отчету о результатах совместного ЭАМ.

Кроме того, администрациями муниципальных образований, допустивших нарушения сроков выплаты заработной платы, не выплачивались проценты (денежная компенсация) в размере, установленном статьей 236 Трудового кодекса.

При этом в отдельных муниципальных образованиях по состоянию на 1 января 2018 года числилась просроченная кредиторская задолженность на общую сумму 163,6 тыс. рублей (Еврейская автономная область – 40,6 тыс. рублей, Ставропольский край и Тульская область – 120,3 и 2,7 тыс. рублей соответственно).

На дату завершения ЭАМ нормативно не урегулированы вопросы применения районных коэффициентов к заработной плате ВУР, работающих в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, размеры которых установлены как федеральным законодательством, так и законами субъектов Российской Федерации и отличаются друг от друга.

Например, постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС от 20 ноября 1967 года № 512/П-28 «О размерах районных коэффициентов к заработной плате рабочих и служащих предприятий, организаций и учреждений, расположенных в районах Дальнего Востока, Читинской области, Бурятской АССР и Европейского Севера, для которых эти коэффициенты в настоящее время не установлены, и о порядке их применения» районный коэффициент к заработной плате для всей территории Амурской области установлен в размере 1,2 (20 %), тогда как статьей 4 закона Амурской области от 11 апреля 2005 года № 471-ОЗ «О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих на территории Амурской области» предусмотрены в размере от 1,3 до 1,7.

Справочно: в соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации от 23 апреля 2014 года № 255 «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 года № 583» районный коэффициент к заработной плате гражданского персонала воинских частей и организаций для Амурской области установлен в размере от 1,3 до 1,7, что соответствует региональному законодательству.

В сложившихся обстоятельствах отдельные муниципальные образования Амурской области выплачивали районный коэффициент в размере 1,2 к заработной плате ВУР, а другие муниципальные образования применяли районный коэффициент в соответствии с региональным законодательством (от 1,3 до 1,7) как за счет средств субвенции, так и за счет средств местного бюджета.

Причиной сложившейся ситуации явилось отсутствие порядка применения районного коэффициента к заработной плате лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, определение которого в соответствии с частью первой статьи 316 и частью первой статьи 317 Трудового кодекса, частью первой статьи 10 и частью первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» возложено на Правительство Российской Федерации.

В ходе проведения совместного ЭАМ выявлены излишние¹³ выплаты заработной платы ВУР на сумму 473,5 тыс. рублей (Волгоградская область – 217,7 тыс. рублей, Московская область – 209,0 тыс. рублей, Красноярский край – 30 тыс. рублей, Тульская область – 9,0 тыс. рублей, Курганская область – 7,8 тыс. рублей), недоплаты заработной платы на сумму 36,2 тыс. рублей (Республика Мордовия – 21,8 тыс. рублей, Волгоградская область – 14,4 тыс. рублей).

Анализ фактических расходов субвенции показал, что основную часть расходов составили затраты на оплату труда ВУР (в 2016 году – 90,9 %, в 2017 году – 84,6 %). В условиях использования средств субвенции на материально-техническое обеспечение военно-учетных столов по остаточному принципу в отдельных муниципальных образованиях отмечается

13 Выплаты сверхнормативные и не предусмотренные локальными нормативными актами органов местного самоуправления для категории ВУР.

низкая обеспеченность мебелью, оборудованием и другими материальными ресурсами.

При этом дефицит средств федерального бюджета на содержание ВУР отдельными муниципальными образованиями компенсировался за счет средств местных бюджетов. Общие расходы средств местных бюджетов на указанные цели в проверяемом периоде составили 122192,2 тыс. рублей.

О недостаточном уровне финансового обеспечения расходов муниципальных образований на содержание военно-учетных столов указывалось в неоднократных обращениях глав администраций муниципальных образований в адрес Президента Российской Федерации, Минобороны России, исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

7. В ходе проведения совместного ЭАМ контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации выявлены следующие нарушения Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Так, отдельными муниципальными заказчиками Тюменской области не своевременно осуществлялось утверждение планов закупок как это предусмотрено частью 7 и частью 9 статьи 17 Федерального закона № 44-ФЗ, а отдельными заказчиками Курганской и Тюменской областей не осуществлялось размещение планов-графиков в единой информационной системе на официальном сайте zakupki.gov.ru, что также было предусмотрено частями 10 и 15 статьи 21 указанного нормативного правового акта.

Кроме того, муниципальными заказчиками Волгоградской, Иркутской и Тюменской областей в 2016–2017 годах осуществлялись отдельные закупки на поставку товаров и оказание услуг (закупка канцелярских товаров, многофункционального устройства, материальных запасов, оказание услуг связи и по поставке тепловой энергии) в отсутствие перечисленных закупок в планах-графиках закупок на соответствующие периоды на общую сумму 576,4 тыс. рублей (Береславское и Ляпичевское сельские поселения Калачевского муниципального района Волгоградской области, администрация Знаменского сельского поселения Иркутской области, администрация Заводоуковского городского округа Тюменской области), что не предусмотрено частями 1, 11 статьи 21 Федерального закона № 44-ФЗ.

Муниципальными заказчиками Ярославской и Самарской областей не установлены правила нормирования в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения муниципальных нужд (администрации Белосельского, Ермаковского, Кременевского сельских поселений, Пошехонского муниципального района Ярославской области) как это предусматривалось частью 4 статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ.

Кроме того, установлено, что разработанные и утвержденные муниципальными заказчиками Ленинградской области («Город Пикалево» Бокситогорского района, «Сясьстройское городское поселение» Волховского муниципального района) положения о контрактной службе не соответствуют Типовому положению (регламенту) о контрактной службе, утвержденному приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 октября 2013 года № 631, а у муниципальных заказчиков Курганской области (администрации Введенского и Белозерского сельсоветов до 15 сентября и 24 февраля 2016 года соответственно) отсутствовали должностные лица, ответственные за осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, что предусматривалось частью 2 статьи 38 Федерального закона № 44-ФЗ.

8. Анализ динамики выделенных в 2016–2017 годах Минобороны России субвенций показал, что при первоначальном распределении на 2017 год (приложение № 41 к Федеральному закону от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ) в условиях уменьшения общего количества ВУР на 171 единицу должностей (при расчете на 2017 год учтено увеличение численности освобожденных работников на 215 человек и уменьшения численности ВУР по совместительству на 386 человек) объем субвенций сохранялся на уровне 2016 года и составил 2540,4 млн. рублей.

Сведения о количестве военно-учетных работников, учтенных Минобороны России при подготовке предложений в проекты федеральных законов о бюджете на 2016, 2017 годы, представлены в приложении № 8 к отчету по результатам совместного ЭАМ.

В ходе ЭАМ проведен сравнительный анализ численности ВУР, учтенных Минобороны России при формировании субвенции на 2016–2017 годы, и численности ВУР, определенных в соответствии с требованиями пункта 11 Положения № 719, исходя из фактического наличия состоящих на воинском учете граждан в органах местного самоуправления, по результатам которого установлены отклонения ВУР в количестве 182 человек, из них освобожденных работников – 177 человек, по совместительству – 5 человек.

При этом превышение установленных Положением № 719 нормативов содержания ВУР привели к завышению объема расходов на одного ВУР субвенций на общую сумму 40834,4 тыс. рублей, в том числе в 2016 году – на сумму 32854,6 тыс. рублей (Республика Хакасия, Забайкальский край, Камчатский край, Чукотский автономный округ, Московская, Пензенская, Костромская, Кемеровская, Иркутская, Челябинская и Ярославская области, г. Москва), в 2017 году – на 7979,8 тыс. рублей (Республика Хакасия, Забайкальский край, Камчатский край, Чукотский автономный округ, Московская, Пензенская, Самарская, Костромская, Челябинская, Калининградская и Ярославская области) (приложение № 9 к отчету по результатам совместного ЭАМ).

В то же время в 12 муниципальных образованиях Забайкальского края, Московской области по штатным расписаниям содержалось меньше ВУР, чем предусмотрено нормативами согласно Положения № 719.

Следует отметить, что в муниципальном образовании «Городское поселение «Рабочий поселок Искателей» Ненецкого автономного округа выполнение обязанности ВУР возложено на муниципального служащего по должности специалиста по воинскому учету, гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, которая подразумевает выполнение обязанностей, как муниципального работника, так и ВУР, а в поселениях Марушкинское и Первомайское в г. Москве в 2016 году такие обязанности возлагались на специалиста первой категории и ведущего специалиста сектора по гражданской обороне, чрезвычайной ситуации и мобилизационной работе.

В ходе проведения ЭАМ установлено, что на военно-учетных работников ряда муниципальных образований Республики Коми, Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов, Амурской, Владимирской, Московской и Костромской областей администрациями органов местного самоуправления в должностные инструкции указанной категории работников включались обязанности, не связанные с ведением первичного воинского учета, как это предусматривается пунктом 2 статьи 8 Федерального закона № 53-ФЗ, пунктом 11 Положения № 719, в том числе: разработка мобилизационных документов, организация культурно-массовых мероприятий, работа с детьми и молодежью, проведение социальной работы с населением, участие в организации работы по проведению выборов, розыск архивных документов, подтверждающих участие граждан в Великой Отечественной войне, организация работы по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям, выполнение отдельных функций муниципальных работников и ведение реестра

муниципального имущества, а также составление протоколов об административных правонарушениях.

9. В ходе ЭАМ контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации установлены факты использования отдельными муниципальными образованиями 20 субъектов Российской Федерации субвенций на цели, не предусмотренные пунктом 2 Правил № 258, на общую сумму 3245,8 тыс. рублей, в том числе: на оплату труда муниципальных служащих, на приобретение оборудования и расходных материалов для нужд администраций муниципальных образований, а также на оплату работ и услуг (услуг связи, аренды автотранспорта, медосмотров, ремонта оргтехники и помещений), не связанных с выполнением полномочий по первичному воинскому учету (52,2 % общего объема нецелевого расходования средств допущено муниципальными образованиями г. Москвы). Сведения о выявленных в ходе ЭАМ фактах нецелевого использования бюджетных средств приведены в приложении № 10 к отчету по результатам совместного ЭАМ.

В соответствии с пунктами 1 и 3 статьи 306.4 Бюджетного кодекса указанные факты обладают признаками нецелевого использования средств и подлежат бесспорному возмещению в федеральный бюджет.

В ходе ЭАМ 11 из 20 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по фактам нецелевого использования субвенции направлены материалы в соответствующие территориальные органы Федерального казначейства для принятия решения. При этом на основании приказов комитета финансов Волгоградской области и министерства финансов Челябинской области о применении мер бюджетного принуждения в доход федерального бюджета возвращены средства в размере 23,3 тыс. рублей и 159,3 тыс. рублей соответственно, по приказу финансового органа Костромской области подлежат бесспорному взысканию в региональный бюджет 24,0 тыс. рублей.

Кроме того, Контрольно-счетной палатой Волгоградской области составлены 4 протокола об административном правонарушении о привлечении виновных лиц к административной ответственности по статье 15.14 КоАП, Контрольно-счетной палатой Иркутской области – 2.

10. В соответствии с требованиями части 2 статьи 8 Федерального закона № 53-ФЗ полномочия по осуществлению контроля за расходованием субвенций предоставлены Федеральному казначейству (до 2 февраля 2016 года – Федеральной службе финансово-бюджетного надзора), Минобороны России

в лице военных комиссариатов субъектов Российской Федерации, Счетной палате Российской Федерации, а также специально уполномоченным органам субъектов Российской Федерации.

По информации Федерального казначейства от 22 октября 2018 года № 05-03-11/22583, по итогам проведенных подведомственными ТОФК в 2016–2017 годах проверок использования субвенций выявлены нарушения в их использовании на 587,9 тыс. рублей, в том числе нецелевое использование – 174,4 тыс. рублей. При этом за указанный период ТОФК в Минфин России направлено одно уведомление о применении мер бюджетного принуждения на сумму 43,5 тыс. рублей (24,9 % общей суммы нецелевого использования субвенций).

По информации Минобороны России (письмо от 6 апреля 2018 года № 307/819), военными комиссариатами в 2016 году проведено 10131, а в 2017 году – 10183 комплексные проверки органов местного самоуправления, по результатам которых за указанный период выявлены факты нецелевого использования субвенций на сумму 1414,4 тыс. рублей. При этом регионами в добровольном порядке возвращено в федеральный бюджет 388,4 тыс. рублей, израсходованных не по целевому назначению.

Сведения о результатах проведенных Минобороны России и его подведомственными организациями в 2016–2017 годах проверок расходования субвенций представлены в приложении № 11 к отчету по результатам совместного ЭАМ.

В исследуемом периоде Минобороны России и подведомственными ему учреждениями не инициировались вопросы принятия решений по фактам нецелевого использования межбюджетных трансфертов, в том числе ввиду нормативного не урегулирования порядка применения бюджетных мер принуждения к финансовым органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при выявлении военными комиссариатами субъектов Российской Федерации бюджетных нарушений при расходовании субвенций.

Следует отметить, что методики проведения контроля за использованием субвенций нормативными актами Минобороны России, а также субъектами Российской Федерации, в которых контрольно-счетными органами соответствующих регионов проводилось совместное ЭАМ, не утверждались, при этом квалификация выявленных нарушений в расходовании субвенций

осуществлялась сотрудниками военных комиссариатов самостоятельно исходя из своих внутренних убеждений.

Кроме того, одним и тем же военным комиссариатом субъекта Российской Федерации использовались разные подходы при проведении проверок расходования субвенций в муниципальных образованиях одного региона.

Например, военным комиссариатом Московской области при проведении проверки в городском округе Ивантеевка факты осуществления выплат за счет субвенции ВУР стимулирующего характера за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, и к знаменательным датам (юбилею) фиксировались в качестве нецелевого использования межбюджетных трансфертов, в то время как аналогичные факты в городских округах Реутов, Жуковский, Электросталь не нашли отражения в качестве бюджетных нарушений.

Также отмечается отсутствие нормативных требований по ведению учета и формированию отчетности выявленных военными комиссариатами бюджетных нарушений в использовании субвенций, а также представлению такой отчетности в Минобороны России, Минфин России и Федеральное казначейство для контроля за принятием решений о применении бюджетных мер принуждений к субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

11. В целях осуществления контроля за расходованием субвенций муниципальными образованиями из 61 охваченного ЭАМ субъекта Российской Федерации только в 15 регионах (республики Башкортостан, Дагестан, Коми, Крым, Красноярский край, Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Рязанская, Самарская, Свердловская, Пензенская, Тюменская и Челябинская области, г. Москва) назначены соответствующие уполномоченные органы.

В исследуемом периоде контроль за осуществлением расходов местных бюджетов, связанных с осуществлением полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, источником финансового обеспечения которых являются субвенции в соответствии с пунктом 11 Правил № 258, уполномоченными органами субъектов Российской Федерации 46 субъектов Российской Федерации не проводился.

В то же время в отдельных субъектах Российской Федерации функции по контролю за расходованием субвенций осуществлялись финансовыми

органами субъектов Российской Федерации и непосредственно получателями субвенций, которыми бюджетные нарушения не выявлялись.

Ранее Счетной палатой Российской Федерации не проводились контрольные и экспертно-аналитические мероприятия по данной тематике.

Выводы

1. Существующая нормативно-правовая база в целом регламентирует вопросы, связанные с организацией ведения первичного воинского учета органами местного самоуправления, а также с организацией деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по распределению и предоставлению субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета и последующим их распределением между бюджетами муниципальных образований. Вместе с тем отдельные нормативные правовые акты, необходимые для эффективной организации системы первичного воинского учета, до настоящего времени не приняты, что повлекло нарушения и недостатки при предоставлении субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на указанные цели.

1.1. Минобороны России не утверждался порядок сверки исходных данных для проведения расчетов распределения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета с высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации, как это предусмотрено пунктом 5 статьи 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в результате чего сверка исходных данных для проведения расчетов распределения субвенций в 2016–2017 годах в соответствии с требованиями указанной нормы права между Минобороны России и высшими органами государственной власти субъектов в исследуемом периоде была проведена только в отношении 21 из 83 субъектов Российской Федерации.

1.2. В соответствии с пунктом 2 статьи 8 Федерального закона № 53-ФЗ утверждается методика расчета норматива затрат. В то же время Методикой, утвержденной Постановлением № 258 не устанавливался расчет нормативов затрат на содержание одного ВУР, в связи с чем распределение субвенций осуществлялось Минобороны России исходя из доведенных ему предельных объемов бюджетных ассигнований путем распределения указанных объемов пропорционально количеству ВУР с установлением одинакового

размера расходов на содержание одного ВУР (без учета оплаты труда) для всех регионов, независимо от климатических и географических особенностей, материально-технических условий их работы.

Вместе с тем, как установлено ЭАМ, размеры указанных затрат на содержание ВУР, заявленные военными комиссариатами по согласованию с муниципальными образованиями, значительно отличались от использованных Минобороны России расходов на содержание ВУР, при этом в отдельных случаях потребность в таких расходах отсутствовала.

Например, согласно отчетам о расходовании субвенций (по форме, утвержденной приказом Минфина России от 3 июля 2006 года № 90н), представляемых ежеквартально субъектами Российской Федерации в Минфин России и Минобороны России, в 2016 году не осуществлялись расходы на аренду помещений 27 из 61 охваченного ЭАМ региона, а в 2017 году – 29 субъектами Российской Федерации, вместе с тем указанные расходы на аренду помещений учитывались при распределении и доведении субвенций из федерального бюджета в бюджеты данных субъектов Российской Федерации.

1.3. При расчете затрат на оплату труда ВУР, учитываемых при определении размера субвенции, Минобороны России использовался не предусмотренный нормативными правовыми актами Российской Федерации «региональный коэффициент» к средней заработной плате гражданского персонала военных комиссариатов, выполняющих аналогичные функции.

При этом «региональный коэффициент» рассчитывался Минобороны России в отношении каждого региона путем деления размера среднемесячной заработной платы в целом по экономике по соответствующему региону на размер среднемесячной заработной платы в целом по экономике по Российской Федерации и составил в 2016 году от 0,554 до 2,116, а в 2017 году – от 0,549 до 2,109.

Необоснованное применение Минобороны России «региональных коэффициентов» при расчете затрат на оплату труда в составе субвенции привело к существенному снижению размеров заработной платы ВУР муниципальных образований от сотрудников военных комиссариатов Минобороны России, например, в Центральном федеральном округе от 12 до 41 процента.

Кроме того, затраты на оплату труда, учитываемые для расчета размера субвенции, в 2016–2017 годах рассчитывались без применения районных коэффициентов и процентных надбавок, начисляемых в связи с работой

в местностях с особыми климатическими условиями, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

В ходе ЭАМ установлено, что в указанных обстоятельствах ВУР можно отнести к категории самых низкооплачиваемых работников муниципальных образований.

Так, в условиях отсутствия порядка расходования субвенций администрациями органов местного самоуправления принимались различные подходы в применении федеральных и региональных районных коэффициентов при оплате труда ВУР как в пределах общего объема предоставленной из федерального бюджета субвенции, в том числе с привлечением средств местного бюджета, так и в пределах суммы расходов, учтенной Минобороны России или субъектом Российской Федерации при распределении субвенции на оплату труда одного ВУР (с применением «регионального коэффициента» и без учета районного коэффициента и процентной надбавки, начисляемых в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями).

В 54 муниципальных образованиях шести субъектов Российской Федерации (Республика Дагестан, Ненецкий автономный округ, Брянская, Волгоградская, Костромская и Ярославская области), осуществляющих оплату труда ВУР в размерах учтенных Минобороны России в составе субвенции средств на указанные цели, среднемесячная заработная плата ВУР оказалась ниже минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда».

1.4. Законами субъектов Российской Федерации не утверждались методики распределения субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации на осуществление органами местного самоуправления полномочий по первичному воинскому учету в Республике Башкортостан, Республике Ингушетия, Чувашской Республике, Удмуртской Республике, Республике Хакасия, Тюменской области, Забайкальском и Камчатском краях, Ненецком автономном округе, Ямало-Ненецком автономной округе, г. Москве как это предусмотрено пунктом 3 статьи 140 Бюджетного кодекса, пунктом 3 Правил № 625.

1.5. Учитывая, что Правительством Российской Федерации в соответствии со статьями 316 и 317 Трудового кодекса, статьями 10 и 11 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 не установлен порядок применения районного коэффициента к заработной плате лиц, работающих

и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, администрациями органов местного самоуправления одного региона при расчете размера заработной платы ВУР использовался различный подход к применению федеральных и региональных, районных коэффициентов. При этом значения районных коэффициентов к заработной плате ВУР, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, установлены как федеральным так и региональным законодательством и отличаются друг от друга.

2. В законодательстве Российской Федерации, по аналогии с требованиями о заключении соглашений на предоставление субсидий, не предусмотрены требования о заключении соглашений на предоставление субвенций, в том числе субвенций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету, которые могли бы включать в себя сроки перечисления субвенций, права, обязанности и ответственность сторон, условия предоставления субвенций, показатели оценки эффективности расходов на осуществление полномочий по воинскому учету. Кроме того, Правила расходования местными бюджетами субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2005 года № 625, не содержат положения, напрямую относящиеся к порядку расходования местными бюджетами предоставленных им указанных межбюджетных трансфертов, в том числе положения, связанные со сроками перечисления субвенций, перечнем документов, необходимых для получения субвенции. В результате указанная правовая неопределенность приводит в том числе к длительным срокам доведения бюджетных данных не только от Минобороны России до ТОФК и от ТОФК до субъектов Российской Федерации, но также и от субъектов Российской Федерации непосредственно муниципальным образованиям, следствием чего на практике являются многочисленные нарушения сроков выплаты заработной платы ВУР. Так, нарушения сроков оплаты труда ВУР допущено в 1800 муниципальных образованиях 45 субъектов Российской Федерации.

При этом в отдельных органах местного самоуправления заработная плата ВУР выплачивалась 1 раз в квартал (полугодие) или единовременно в конце года.

3. В соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона № 53-ФЗ полномочия по контролю за расходованием субвенций предоставлены

Федеральному казначейству, Минобороны России, Счетной палате Российской Федерации, а также специально уполномоченным органам субъектов Российской Федерации.

При этом уполномоченными органами 46 субъектов Российской Федерации указанные полномочия в проверяемом периоде не реализовывались. Отдельными субъектами Российской Федерации функции по контролю за расходованием субвенций осуществлялись их финансовыми органами и непосредственно получателями субвенций, которые не выявляли нарушения законодательства Российской Федерации.

По информации Федерального казначейства, по итогам проведенных подведомственными ТОФК в 2016–2017 годах проверок выявлены нарушения в использовании субвенций на 587,9 тыс. рублей, в том числе нецелевое использование – на сумму 174,4 тыс. рублей. Военные комиссариаты в ходе проверок, проведенных в 2016 году, по сведениям Минобороны России, выявили факты нецелевого использования субвенций на 1414,4 тыс. рублей.

Также и в ходе экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации были установлены факты использования отдельными муниципальными образованиями 20 субъектов Российской Федерации субвенций на цели, не предусмотренные Правилами № 258 и не связанные с выполнением полномочий по первичному воинскому учету на общую сумму 3245,8 тыс. рублей, в том числе на оплату труда муниципальных служащих, на приобретение оборудования и расходных материалов для нужд администраций муниципальных образований, а также на оплату работ и услуг (услуг связи, аренды транспортных средств, медосмотров, ремонта оргтехники и помещений).

Вместе с тем в ходе ЭАМ контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации в деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления установлены отдельные нарушения трудового законодательства, бюджетного законодательства, законодательства о бухгалтерском учете, законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Основные из перечисленных нарушений связаны с расчетом Минобороны России затрат на оплату труда ВУР без учета государственных гарантий, предусмотренных трудовым законодательством для лиц, работающих

и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с несоблюдением сроков возврата в доход бюджета остатков субвенций, нарушениями при составлении и ведении сводной бюджетной росписи, не утверждением отдельными администрациями муниципальных образований бюджетных смет, а также изменений в них, искажением показателей отдельных форм бюджетной отчетности об использовании субвенций, не составлением и не представлением бюджетной отчетности администрациями муниципальных образований (Астраханская, Магаданская области, Камчатский край), нарушениями порядка формирования финансовой отчетности (28 из 61 субъекта Российской Федерации). Нарушения в сфере бухгалтерского учета относятся к несвоевременному и неполному отражению отдельными органами местного самоуправления в регистрах бухгалтерского учета первичных учетных документов, а также применению счетов бюджетного учета, не соответствующих требованиям Инструкции № 162н. Нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд выразились в неутверждении планов закупок, размещении планов-графиков закупок на сайте zakurki.gov.ru, осуществлении закупок, не предусмотренных планами-графиками закупок.

4. Следует отметить, что в условиях осуществления контроля за соблюдением субъектами Российской Федерации условий, установленных Правилами № 258, и за осуществлением расходов местных бюджетов, связанных с осуществлением полномочий по первичному воинскому учету Минобороны России в лице военных комиссариатов субъектов Российской Федерации, отсутствуют единые подходы к методологии проведения такого контроля, в связи с чем, на практике, уполномоченные на осуществление контроля органы используют различные подходы при выявлении нарушений законодательства.

Например, военным комиссариатом Московской области при проведении проверки в городском округе Ивантеевка факты осуществления выплат за счет субвенций ВУР стимулирующего характера за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, и к знаменательным датам (юбилею) фиксировались в качестве нецелевого использования межбюджетных трансфертов, в то время как аналогичные факты в городских округах Реутов, Жуковский, Электросталь не нашли своего отражения в качестве бюджетных нарушений.

Предложения

1. Направить отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, информационные письма Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации и Министерство обороны Российской Федерации, обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

2. Рекомендовать контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации:

- направить информационные письма в законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления, в которых выявлены нарушения и недостатки использования субвенций;

- направить в территориальные органы Федеральной антимонопольной службы материалы о нарушениях законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- направить для принятия мер бюджетного принуждения в территориальные органы Федерального казначейства и финансовые органы субъектов Российской Федерации материалы по фактам бюджетных нарушений при предоставлении (расходовании) субвенций в 2016–2017 годах, выявленных контрольно-счетными органами.