

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 36К (673) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективного использования в 2008 году и прошедшем периоде 2009 года средств федерального бюджета и средств, полученных от приносящей доход деятельности, на осуществление установленных функций Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Федеральной службе исполнения наказаний.

Направить представление Счетной палаты Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективного использования в 2008 году и прошедшем периоде 2009 года средств федерального бюджета и средств, полученных от приносящей доход деятельности, на осуществление установленных функций Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 3.6.6, 3.6.6.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить целевое и эффективное расходование средств федерального бюджета, выделенных на содержание Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области; проверить использование федерального имущества, находящегося в оперативном управлении Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области.

Предмет контроля

Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие операции со средствами федерального бюджета и федеральным имуществом, находящимся в оперативном управлении, бухгалтерские и иные документы, отражающие финансирование и расходование средств федерального бюджета и средств, полученных от приносящей доход деятельности; первичные платежные и иные документы, подтверждающие операции на счетах по учету доходов и расходов федерального бюджета, финансовая и бюджетная отчетность.

Объект контроля

Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области.

Проверяемый период деятельности: 2008 год и прошедший период 2009 года.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 1 июня по 24 июня 2009 года.

Результаты контрольного мероприятия

Функционирование учреждений и органов УИС осуществляется согласно положениям Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

В соответствии с Положением о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1314, приказом ФСИН России от 18 марта 2005 года № 18 утверждено Положение об Управлении Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области (далее - Управление), являющее территориальным органом ФСИН России.

Основные сведения об уголовно-исполнительной системе Оренбургской области

Фактическая численность сотрудников Управления по состоянию на 31 декабря 2008 года составила 4458 единиц, в том числе работающих в системе исполнения наказаний - 4291 (штатная численность - 4392 единицы). В системе начального профессионального образования численность сотрудников составила 79 единиц, в системе здравоохранения - 88. По состоянию на 31 декабря штат работников УИС укомплектован на 97,7 %, недокомплект - 101 единица, или 2,3 %, что значительно ниже среднего показателя в целом по ФСИН России, который составляет 7-12 %. Работниками системы образования и здравоохранения Управление укомплектовано полностью.

По состоянию на 1 июня 2009 года фактическая численность женщин - работников старшего, среднего и младшего начальствующего состава Управления составила 647 единиц, или 18,6 % общего числа сотрудников, что также значительно ниже среднего показателя, сложившегося по ФСИН России, при этом они заняты в основном административной работой или работают в системе медицинского обеспечения Управления.

В составе уголовно-исполнительной системы функционируют: 12 исправительных колоний, 1 колония для несовершеннолетних и 3 следственных изолятора.

По состоянию на 1 июня 2009 года число лиц, содержащихся в местах лишения свободы, составило 16622 человека при общем лимите наполнения - 16397, кроме этого, в СИЗО содержатся подозреваемые и обвиняемые 1833 человека при лимите наполнения 2499, на учете уголовно-исполнительных инспекций состоят 9280 человек.

По состоянию на 1 июня 2009 года из числа осужденных, содержащихся в местах лишения свободы (кроме СИЗО), отбывают наказание: впервые - 9134 человека, повторно - 3732 человека, третий срок и более - 3756 человек.

Анализ трудового использования лиц, находящихся в местах лишения свободы в Оренбургской области, показал, что численность работающих на оплачиваемых работах в 2008 году по сравнению с 2007 годом увеличилась на 92 человека и составила 2618 человек. Привлечение осужденных на оплачиваемые работы увеличилось на 0,4 % и составило 18,6 % общей численности заключенных. Заработная плата за 1 человеко-день сложилась в размере 81 рубля 08 копеек и увеличилась более чем на 20 рублей по сравнению с 2007 годом. Анализ трудоустройства осужденных за I квартал 2009 года показал, что численность указанных работающих по сравнению с аналогичным периодом прошлого года снизилась на 173 человека и составила 2236 человек, или 15,5 % общей численности заключенных, что на 1,9 % меньше показателей I квартала 2008 года.

Во исполнение указания директора ФСИН России от 17 мая 2006 года № 10/1-1258 в части трудоустройства в первоочередном порядке осужденных, имеющих иски и обязательства по исполнительным листам (7027 человек) по состоянию на 1 января 2009 года трудоустроено по данной категории 1605 человек, или 15,1 % осужденных. По отношению к общей численности трудоустроенных осужденных данная категория составляет 61,3 %. Сумма исковых требований, предъявленная лицам, осужденным к лишению свободы, по состоянию на 1 января 2009 года сложилась в объеме 599039,8 тыс. рублей, сумма произведенных удержаний из заработной платы по исковым требованиям - 3735,1 тыс. рублей.

Несмотря на сохранение в целом положительных результатов работы производственного сектора, негативные явления, начавшиеся в финансовой сфере и экономике

во II половине 2008 года, серьезно осложнили его работу. Значительно сократилось размещение заказов на производство железобетонных изделий и строительных материалов в исправительных учреждениях области, до минимума сократился объем заказов на изготовление рабочей одежды. В качестве обязательных условий сохранения производственных связей в 2009 году заказчиками, несмотря на рост стоимости сырья и материалов, тарифов на энергоресурсы, необходимость повышения МРОТ, выдвинуты условия снижения на 20-30 % стоимости закупаемых изделий, а также погашения задолженности за ранее отгруженную продукцию не ранее июня-июля 2009 года и отсрочки платежей за текущие поставки на срок не менее 90 дней, что делает продукцию, произведенную УИС области, убыточной. В результате в начале 2009 года были потеряны объемы производства на 15 млн. рублей и 80 рабочих мест для осужденных.

Расходы федерального бюджета на содержание спецконтингента в 2008 году составили 380461,0 тыс. рублей. Размер возмещения из заработной платы осужденных сложился в размере 35682,6 тыс. рублей, или 9,4 % общей суммы расходов на их содержание.

1. Исполнение федеральных законов о федеральном бюджете на отчетные финансовые периоды и бюджетная отчетность УФСИН России по Оренбургской области как администратора доходов бюджетов

В 2008 году и прошедшем периоде 2009 года подразделения УИС исполняли доходы федерального бюджета в соответствии с приказом ФСИН России от 12 апреля 2006 года № 161 «Об администрировании перечисления средств в доход федерального бюджета подразделениями уголовно-исполнительной системы» (далее - приказ № 161) (с учетом приказов ФСИН России от 27 апреля 2007 года № 209, 28 февраля 2008 года № 127, 28 августа 2008 года № 536).

Указанным приказом в редакциях от 27 апреля 2007 года и 28 февраля 2008 года директор ФСИН России закрепил за территориальными органами ФСИН России и учреждениями, непосредственно подчиненными ФСИН России, полномочия администратора доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренные пунктом 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) по отношению к подведомственным подразделениям УИС по коду администратора доходов федерального бюджета 320, а также по кодам иных доходов федерального бюджета, администрирование которых может осуществляться главными администраторами доходов федерального бюджета в пределах их компетенции, на соответствующий финансовый год.

В соответствии с изменениями от 28 августа 2008 года № 536, внесенными в приказ № 161, директор ФСИН России также закрепил полномочия администратора доходов бюджета, предусмотренные пунктом 2 статьи 160.1 Бюджетного кодекса, за подведомственными территориальным органам ФСИН России учреждениями.

Таким образом, УФСИН России по Оренбургской области до 28 августа 2008 года по мере необходимости имело право делегировать полномочия администратора поступлений средств в доход федерального бюджета подведомственным подразделениям, а после - подведомственные ему учреждения наделены указанными бюджетными полномочиями главным администратором.

Вместе с тем на момент проведения проверки Управление наряду с функциями контроля за подведомственными подразделениями и представления сводных отчетных данных ФСИН России сохранило единоличное право администратора доходов федерального бюджета по главе 320 по Оренбургской области. Так, 16 учреждений УИС области, юридически являясь администраторами доходов бюджета, фактически исполняли бюджетные полномочия, установленные статьей 160.1 Бюджетного кодекса, лишь

в части осуществления удержаний из заработной платы, пенсий и иных доходов осужденных, их учета и перечисления в федеральный бюджет.

По итогам 2008 года, согласно данным бюджетной отчетности Управления, объем доходов составил 36000,3 тыс. рублей, что превышает показатели прогнозного плана поступлений доходов более чем в 3,7 раза, или на 26348,3 тыс. рублей. По итогам I квартала 2009 года доходы составили 8228,0 тыс. рублей, что превысило установленное задание более чем в 3,3 раза, или на 5789,0 тыс. рублей.

В ходе контрольного мероприятия установлено:

- в сводных формах 0503127 «Отчет об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета» (далее - форма 0503127) за 2008 год и I квартал 2009 года Управлением не отражены объемы заданий по перечислению средств в доход федерального бюджета за приведенные отчетные периоды в размере 9652,0 тыс. рублей и 2439,0 тыс. рублей, соответственно;

- учреждениями УИС Оренбургской области не составлялись и в Управление не представлялись форма 1-БФ (Доход), а также бюджетная отчетность в части доходов федерального бюджета (форма 0503127), которая составляется на основе данных Главной книги и других регистров бюджетного учета. При этом за 2008 год и I квартал 2009 года исполнение доходов в части исчисления, удержания, первичного учета и перечисления в доход федерального бюджета в объеме 36000,3 тыс. рублей и 8228,0 тыс. рублей, соответственно, произведено подведомственными Управлению учреждениями;

- в сводной форме 0503127 за I квартал 2009 года Управлением объем исполненных доходов занижен относительно данных формы 1-БФ (Доход) на 527,0 тыс. рублей.

2. Финансирование расходов из средств федерального бюджета и других источников. Соответствие объемов финансирования бюджетным назначениям

2.1. ФСИН России в соответствии с письмом Минфина России от 9 января 2008 года № 02-03-09/1 в течение 2008 года доводила до Управления лимиты бюджетных обязательств по мере необходимости принятия им соответствующих бюджетных обязательств. Всего в 2008 году доведено до Управления лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования в сумме 1575598,1 тыс. рублей, в том числе:

- по разделу 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», подразделу 05 «Система исполнения наказаний» - 1496908,2 тыс. рублей;

- по разделу 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство», подразделу 01 «Жилищное хозяйство» - 37959,0 тыс. рублей;

- по разделу 07 «Образование», подразделу 03 «Начальное профессиональное образование» - 19727,7 тыс. рублей;

- по разделу 09 «Здравоохранение, физическая культура и спорт», подразделу 01 «Стационарная медицинская помощь» - 19241,4 тыс. рублей;

- по разделу 10 «Социальная политика», подразделу 03 «Социальное обеспечение населения» - 1761,8 тыс. рублей.

В 2008 году доля расходов на заработную плату аттестованного и гражданского персонала, начислений на оплату труда, прочие выплаты, пособий по социальной помощи составила 63,6 процента общего объема финансирования.

2.2. Наряду с доведением лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования на содержание Управления в 2008 году в централизованном порядке ФСИН России приобрела и передала по извещениям по подразделу 0305 «Система исполнения наказаний» основные средства и другие материальные ценности на общую сумму 109670,4 тыс. рублей.

Таким образом, в целом на содержание Управления в 2008 году использованы средства федерального бюджета в объеме 1685268,5 тыс. рублей.

2.3. В течение 2008 года доведенные до Управления лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования распределены полностью, за исключением 80,4 тыс. рублей (КОСГУ 213 «Начисления на выплаты по оплате труда»), не распределенных в связи с уменьшением отчислений с заработной платы гражданского персонала в ФСС на суммы выплат по больничным листам, пособий по беременности и родам, материальной помощи.

2.4. По состоянию на 1 июня 2009 года ФСИН России выделила на содержание аппарата Управления и его территориальных органов лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования в сумме 1861640,5 тыс. рублей.

В текущем периоде 2009 года Управлением получено в централизованном порядке товарно-материальных ценностей на 3965,9 тыс. рублей (транспортные расходы по доставке продуктов внутри системы, медикаменты и продукты питания для спецконтингента, вещевое имущество для военнослужащих, медали). В целом на содержание Управления по состоянию на 1 июня 2009 года привлечены средства федерального бюджета в объеме 1865606,4 тыс. рублей.

В нарушение требования статьи 221 Бюджетного кодекса при изменении лимитов бюджетных обязательств на принятие обязательств по обеспечению выполнения функций бюджетного учреждения сметы доходов и расходов как по Управлению в целом, так и по его подведомственным бюджетополучателям в 2008 году не переутверждались.

3. Объемы неисполненных лимитов бюджетных обязательств и причины их образования. Оценка качества планирования и исполнение расходов федерального бюджета

Завершение операций по исполнению бюджета в 2008 году осуществлено Управлением в соответствии с требованием статьи 242 Бюджетного кодекса и Порядка завершения операций по исполнению федерального бюджета в текущем финансовом году, утвержденного приказом Минфина России от 6 июня 2008 года № 56н.

Неисполненные назначения составили 143,9 тыс. рублей, или менее 0,1 % общего объема лимитов бюджетных обязательств, доведенных Управлению в 2008 году.

Контрольным мероприятием установлено, что качество управления финансами в УФСИН России по Оренбургской области в 2008 году с учетом показателей исполнения выделенных лимитов бюджетных обязательств, количества произведенных в течение 2008 года их корректировок, а также снижения объема дебиторской и кредиторской задолженностей находилось на достаточном уровне.

4. Эффективность расходования средств федерального бюджета в соответствии с целевым назначением

Статьей 38 Бюджетного кодекса определен принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Любые действия, приводящие к нарушению адресности бюджетных средств либо направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм, являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации.

Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказами Минфина России от 24 августа 2007 года № 74н и 25 декабря 2008 года № 145н (на соответствующие периоды), содержат правила отнесения расходов всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответст-

вующие разделы и подразделы классификации расходов, которые применяются при формировании расходных статей бюджетов.

Согласно уставу, утвержденному приказом ФСИН России от 25 марта 2005 года № 184, ФБУ «Центр медицинской и социальной реабилитации Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области» (далее - ЦМСР) является одним из бюджетополучателей, имеет статус лечебно-профилактического учреждения и оказывает услуги амбулаторного характера. В соответствии с указаниями о порядке применения бюджетной классификации ЦМСР должен финансироваться по подразделу 0902 «Амбулаторная помощь», и расходы на обеспечение его деятельности должны отражаться по указанному подразделу.

Вместе с тем проверкой установлено, что в 2008 году ЦМСР (включая Самарский филиал военно-врачебной комиссии) в соответствии с доведенными до Управления лимитами бюджетных обязательств финансировался за счет средств, выделенных по подразделу 0901 в размере 19241,4 тыс. рублей. Кроме того, в 2008 году ЦМСР дополнительно профинансирован Управлением по подразделу 0305 «Система исполнения наказаний» в общей сумме 905,0 тыс. рублей для осуществления расходов по проведению срочного ремонта крыши и систем теплоснабжения здания поликлиники для обеспечения нормального температурного режима в зимний период.

Всего на содержание ЦМСР в 2008 году выделено 20146,4 тыс. рублей бюджетных средств. По состоянию на 1 июня 2009 года ЦМСР выделены лимиты бюджетных обязательств и профинансированы расходы по подразделу 0901 «Стационарная медицинская помощь» на общую сумму 21823,6 тыс. рублей.

5. Соблюдение законодательства при заключении государственных контрактов (договоров) на приобретение товаров, работ и услуг для государственных нужд, соответствие сумм заключенных договоров лимитам бюджетных обязательств

5.1. Размещение заказов на закупки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд осуществлялось Управлением в соответствии с положениями Бюджетного кодекса и Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс), Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ) и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих порядок размещения заказов.

5.2. В 2008 году Управлением и подведомственными ему подразделениями за счет средств федерального бюджета заключено 1456 государственных контрактов (договоров) на сумму 570295,8 тыс. рублей.

Наибольший удельный вес заказов, размещенных у единственного поставщика (72,3 % общей стоимости заключенных контрактов), объясняется наличием внутрисистемных поставок для нужд учреждений УИС.

5.3. Выборочной проверкой соблюдения законодательства при заключении договоров на приобретение товаров, работ и услуг для нужд Управления установлено следующее.

Размещение заказов в 2008 году и прошедшем периоде 2009 года осуществлялось в основном в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

В то же время имеют место отдельные единичные случаи несоблюдения указанного Федерального закона и других нормативных правовых актов Российской Федерации.

Так, в нарушение пункта 3 статьи 219 Бюджетного кодекса Управлением заключены государственный контракт № 267/07 от 8 сентября 2007 года с ООО «Оренбургская региональная компания по реализации газа» на поставку газа Управлению и подведомственным ему подразделениям в 2008 году на сумму 38072,8 тыс. рублей, государст-

венный контракт № 937109 от 14 декабря 2007 года с ОАО «Оренбургская теплогенерирующая компания» на подачу тепловой энергии в горячей воде на 326,3 тыс. рублей при отсутствии доведенных лимитов бюджетных обязательств (первоначально лимиты бюджетных обязательств по коду 320 0305 2016700 014 223 - 19000,0 тыс. рублей и по коду 320 0901 4709900 001 223 - 20,0 тыс. рублей доведены расходным расписанием № 320/47367/001 от 28 декабря 2007 года).

Кроме того, в нарушение пункта 14 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ Управлением без проведения торгов и запроса котировок во II квартале 2008 года оплачены транспортные услуги ООО «Автотрейдинг» по доставке груза в размере 143,6 тыс. рублей и в IV квартале 2008 года без заключения договора осуществлена закупка бумаги у ООО «Штрих» на сумму 112,9 тыс. рублей.

6. Анализ поступлений, выбытий и источников финансирования дефицита федерального бюджета по приносящей доход деятельности

6.1. В соответствии с разрешением на открытие лицевого счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, и дополнениями к нему Управлению определены 16 источников формирования внебюджетных средств с указанием нормативных правовых актов, обуславливающих их образование, а также направления использования указанных средств.

Вместе с тем в ходе проверки установлено, что нормативные правовые акты, указанные в пунктах 2 и 3 разрешения, утратили юридическую силу в связи с чем, в соответствии с Порядком, утвержденным приказом Минфина России от 1 января 2008 года № 88н, ФСИН России должна оформить новое генеральное разрешение и разрешения на осуществление операций по приносящей доход деятельности.

6.2. Подведомственным Управлению учреждениям в органах, организующих исполнение бюджета, были открыты лицевые счета по учету средств, полученных от приносящей доход деятельности. Вместе с тем в течение 2008 года и истекшего периода 2009 года ЦМСР в главном расчетно-кассовом центре г. Оренбурга Главного управления Банка России по Оренбургской области открыты расчетные счета № 40404810300000030008 и № 40404810600000030012 для учета операций со средствами, полученными от иной приносящей доход деятельности.

Объем движения средств по приносящей доход деятельности на указанных счетах по итогам 2008 года и истекшего периода 2009 года составил 1323,1 тыс. рублей.

6.3. Управление как распорядитель средств федерального бюджета в 2008 году составило сводные первоначальную и уточненную сметы доходов и расходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, которые были утверждены ФСИН России 29 апреля 2008 года и 24 февраля 2009 года, соответственно. Согласно представленной уточненной сводной смете на 2008 год доходы и расходы по приносящей доход деятельности утверждены в равных объемах по 637712,8 тыс. рублей.

Первоначальная смета Управления на 2009 год направлена ФСИН России 3 марта 2009 года, на момент проведения проверки главным распорядителем не утверждена. Смета на 2009 год составлена в сопоставимых объемах доходов и расходов в сумме 729428,8 тыс. рублей.

6.4. Проверкой установлено, что в 2008 году средства от приносящей доход деятельности в объеме 25733,1 тыс. рублей отвлечены на расходы Управления, которые должны финансироваться за счет средств федерального бюджета. Так, проведен текущий ремонт режимных объектов, инженерно-технических средств охраны, караульных помещений, санчасти, жилой зоны, общежитий осужденных, столовой, штрафных изоляторов на 17397,3 тыс. рублей, приобретены малоценные и быстро изнашиваемые предметы на 1570,4 тыс. рублей, канцтовары, бланки отчетности, оплачены расходы на

заправку картриджей в размере 913,7 тыс. рублей, командировочные расходы - 872,9 тыс. рублей. В I квартале 2009 года сумма от приносящей доход деятельности, отвлеченная на расходы Управления, составила 5586,5 тыс. рублей.

При этом отмечается, что указанное отвлечение средств не позволяет в полном объеме сформировать условия для решения задач внебюджетной деятельности учреждений УИС Оренбургской области - поддержание и дальнейшее развитие их производственного сектора.

6.5. Просроченная дебиторская задолженность Управления по приносящей доход деятельности на 1 апреля 2009 года со сроком образования свыше 3 лет составила 109,3 тыс. рублей по причине непогашенной задолженности за предоставленные материалы ФБУ «Бузулукская воспитательная колония».

Кредиторская задолженность по обязательствам на 1 апреля 2009 года сложилась в размере 116085,0 тыс. рублей, в том числе просроченная задолженность со сроком образования свыше 3 лет - 8034,2 тыс. рублей в связи с несвоевременной уплатой налогов по внебюджетной деятельности.

7. Порядок и эффективность использования федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления. Своевременность и полнота учета федерального имущества. Организация учета доходов от использования федеральной собственности и их отражения в отчетности

7.1. На момент проведения контрольного мероприятия в пользовании УФСИН России по Оренбургской области находились 29 земельных участков общей площадью более 367 га. Учреждениями УФСИН России по Оренбургской области до настоящего времени в нарушение правовых норм статьи 131 Гражданского кодекса, статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее - Закон № 122-ФЗ), а также статей 25, 26 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс) не соблюден порядок обязательной регистрации возникновения прав на земельные участки - не зарегистрировано право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, фактически находящимися в их оперативном управлении. Так, отсутствуют документы, подтверждающие осуществление государственного кадастрового учета, регистрацию права и учета федерального имущества.

7.2. Согласно договорам о передаче ФСИН России федерального имущества в оперативное управление, договорам безвозмездного пользования и аренды Управление и подведомственные ему учреждения на момент проведения контрольного мероприятия в соответствии с представленными документами для осуществления установленной деятельности занимали по Оренбургской области 332 здания и помещения общей площадью 297832,4 кв. м, в том числе:

- федеральная собственность, которая передана им в оперативное управление - 327 объектов площадью 297039,3 кв. м, что составляет 98,5 % от общего количества зданий и 99,7 % от суммы занимаемых площадей;

- собственность Российской Федерации или муниципальная собственность, находящаяся в безвозмездном пользовании учреждений, - 4 объекта площадью 712,6 кв. м;

- муниципальная собственность, арендуемая по договору, - 1 объект, 80,5 кв. м (срок аренды в проверенном периоде составил 8 месяцев, оплата расходов произведена в сумме 109,4 тыс. рублей по ставкам, установленным местными органами власти).

Также ФСИН России согласно договорам о передаче федерального имущества в оперативное управление учреждениям УИС области переданы 155 сооружений общей балансовой стоимостью 69786,1 тыс. рублей.

Кроме того, в соответствии со статьей 11 закона № 5473-1 и письмом ФСИН России от 21 марта 2005 года № 16/1-472 учреждениями УИС области было заключено 12 внутри-системных договоров о предоставлении в безвозмездное пользование имущества площадью 8223,0 кв. м. При этом отдельные договоры не согласовывались с ФСИН России, пролонгировались или перезаключались в установленном законодательством порядке.

В правовых норм статьи 131 Гражданского кодекса, статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ не зарегистрировано и не внесено в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним право оперативного управления на 255 зданий и помещений площадью 243725,39 кв. м, или 78 % и 82,1 % общих в наличии показателей.

7.3. Проверка правильности и полноты отражения данных в учете федерального имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации показала, что использование федеральной собственности в 2008 году и истекшем периоде 2009 года учреждениями УИС Оренбургской области осуществлялось с нарушением правовых норм, регламентирующих права владения, пользования и распоряжения имуществом, переданным им в оперативное управление, что привело к искажению полноты и достоверности содержащихся в реестре федерального имущества сведений.

Федеральное имущество, закрепленное за учреждениями УИС на праве оперативного управления, учтено в реестре федерального имущества в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» лишь в объеме 5,8 %. Так, выписками из данного реестра по подлежащим учету объектам недвижимости УИС на проверяемую дату подтверждено включение 25 объектов - зданий и помещений, общая площадь которых составила 25757,9 кв. м, а также 3 объектов - сооружений балансовой стоимостью 758,2 тыс. рублей.

В проверенном периоде ФСИН России и территориальным органом Росимущества в нарушение установленных им полномочий от лица собственника федерального имущества не осуществлялись проверки в части эффективного использования и сохранности федерального имущества, переданного в оперативное управление учреждениям УИС, и не принимались меры по обеспечению сохранности федерального имущества и повышению эффективности его использования.

8. Анализ выполнения объемов финансирования и мероприятий, предусмотренных Федеральной адресной инвестиционной программой и федеральными целевыми программами

8.1. Бюджетные инвестиции на реализацию ФАИП как в программной, так и непрограммной ее части в 2008 году и I квартале 2009 года направлены УФСИН России по Оренбургской области на дальнейшее развитие и укрепление материально-технической базы УИС и решение жилищной проблемы сотрудников.

Реализация непрограммной части ФАИП и ФЦП УФСИН России по Оренбургской области осуществлялась в соответствии с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 «Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета», от 5 сентября 2006 года № 540 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», от 21 марта 2007 года № 172 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007-2010 годы», от 29 декабря 2007 года № 989 и от 31 декабря 2008 года № 1103 об осуществлении в 2008 и 2009 годах, соответственно, бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и объекты

капитального строительства, находящиеся в собственности юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сферах управления реализацией ФАИП и ФЦП, в осуществлении которых участвует ФСИН России.

8.2. Управление, в части его касающейся, в установленном порядке ежегодно формирует проект сводной сметы распорядителя бюджетных средств, который представляется на утверждение во ФСИН России. На 2008 и 2009 годы потребность Управления в финансировании хода выполнения федеральных целевых программ и реализации непрограммной части Федеральной адресной инвестиционной программы была полностью удовлетворена ФСИН России.

При этом установлено, что Управлением заявки на 2008 год и 2009 год, обосновывающие потребность в финансировании строительства иммунологической лаборатории по диагностике ВИЧ-инфекций и вирусного гепатита в исправительной колонии № 4 г. Оренбурга, во ФСИН России не направлялись. Вместе с тем разработанная и оплаченная в 2007 году в сумме 450,0 тыс. рублей проектно-сметная документация на приведенный выше объект более 1,5 лет остается невостребованной, а произведенные на ее разработку затраты являются безрезультатным расходом бюджетных средств.

В соответствии с установленными Управлению параметрами ФАИП в течение 2008 года и прошедшего периода 2009 года ФСИН России доводила лимиты бюджетных обязательств до Управления по мере необходимости принятия расходных обязательств. Лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования на 2008 год и прошедший период 2009 года в соответствии с указанными расходными расписаниями в общей сумме составили 112623,0 тыс. рублей, в том числе:

- по подразделу 0305 «Система исполнения наказаний», целевой статье 1001302 «Федеральная целевая программа «Дети России» на 2007-2010 годы», подпрограмма «Дети и семья», виду расходов 040 «Специальные мероприятия» на 2008 год и прошедший период 2009 года, соответственно, - 270,0 тыс. рублей и 60,0 тыс. рублей;

- по подразделу 0305 «Система исполнения наказаний», целевой статье 1001900 «Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», виду расходов 003 «Бюджетные инвестиции» на прошедший период 2009 года - 15287,0 тыс. рублей;

- по подразделу 0501 «Жилищное хозяйство», целевой статье 1020502 «Строительство и приобретение жилых помещений для постоянного проживания имеющих специальные звания сотрудников федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена служба, приравненная к военной», виду расходов 003 «Бюджетные инвестиции» на 2008 год и прошедший период 2009 года - 37959,0 тыс. рублей и 59047,0 тыс. рублей, соответственно.

Лимиты бюджетных обязательств, выделенные в 2008 году на реализацию мероприятий, предусмотренных ФАИП и ФЦП, Управлением исполнены полностью.

8.3. По состоянию на 1 января 2008 и 2009 годов дебиторская и кредиторская задолженности по средствам федерального бюджета, выделенным на реализацию непрограммной части ФАИП и ФЦП, в балансе Управления не значились.

По состоянию на 1 апреля 2009 года имелась только дебиторская задолженность бюджетных средств по расчетам с подрядчиком, осуществляющим капитальное строительство 60-квартирного жилого дома, в сумме 15232,8 тыс. рублей.

8.4. За 2009 год кассовое исполнение программных мероприятий составило 23,6 % годовых бюджетных назначений. В прошедшем периоде 2009 года выполнялись 2 государственных контракта на сумму 12051,0 тыс. рублей, или 78,8 % объема годовых

бюджетных назначений. Переходящие контракты прошлых лет по Управлению, в том числе длительностью более 1 года, отсутствуют.

8.5. На момент проведения проверки содержание подследственных и осужденных в 3 следственных изоляторах и 13 исправительных учреждениях области соответствовало требованиям, предъявляемым к учреждениям уголовно-исполнительной системы, по условиям содержания, нормам санитарной площади, бытовым условиям, а также санитарно-гигиеническим требованиям. Санитарная (жилая) площадь на 1 осужденного в исправительных колониях составляла 2,8 кв. м, в воспитательной колонии - 3,6 кв. м, в следственных изоляторах на 1 подследственного, подозреваемого, обвиняемого - 4,1 кв. метра.

8.6. По непрограммной части ФАИП титульным списком вновь начинаемой стройки на 2008 год и на период до 2010 года по Управлению ФСИН России по Оренбургской области предусмотрен лимит государственных капитальных вложений в текущих ценах на 2008 год в размере 37959,0 тыс. рублей, на 2009 год - 64047,0 тыс. рублей на строительство жилых помещений для сотрудников Управления.

В 2008 году непрограммная часть ФАИП профинансирована в объеме выделенных лимитов бюджетных обязательств, в 2009 году - в объеме 59047,0 тыс. рублей, или 92,2 % бюджетных назначений. По состоянию на 1 июня 2009 года расходы на государственные капитальные вложения, выделенные в 2008-2009 годах, освоены в объеме 53191,8 тыс. рублей (в том числе сумма авансового платежа, не подтвержденного на момент проведения проверки актами о приемке выполненных работ, - 12237,4 тыс. рублей), или 54,8 % выделенных лимитов и объема профинансированных средств на указанную дату.

8.7. В ходе контрольного мероприятия при проведении выборочной сверки актов о приемке выполненных работ (форма КС-2) с локальными и сводными сметными расчетами установлено необоснованное завышение объемов выполненных работ на сумму 48,0 тыс. рублей.

Также установлено, что расчет налога на добавленную стоимость рассчитан не по ставке 18 %, а исходя из ставки более чем 24 %. Налог оплачен по актам о приемке выполненных работ за апрель-май 2009 года от 27 апреля 2009 года № 2, от 26 мая 2009 года № 3 (форма КС-2). Переплата составила 52,9 тыс. рублей.

9. Состояние бюджетного учета и отчетности

9.1. При организации бухгалтерского учета в 2008 году и прошедшем периоде 2009 года Управление руководствовалось требованиями Бюджетного кодекса, Налогового кодекса, Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ, Инструкции по бюджетному учету, утвержденной приказами Минфина России от 10 февраля 2006 года № 25н и от 30 декабря 2008 года № 148н на соответствующие периоды, Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказами Минфина России от 24 августа 2007 года № 72н и от 13 ноября 2008 года № 128н на соответствующие периоды, Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденных приказами Минфина России от 24 августа 2004 года № 74н и от 25 декабря 2008 года № 145н на соответствующие периоды, и иными нормативными актами, регламентирующими ведение бухгалтерского учета.

9.2. Выборочная проверка бухгалтерской отчетности выявила следующие нарушения пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ:

- остаток бюджетных средств за проектно-изыскательские работы по строительству иммунологической лаборатории по диагностике ВИЧ-инфекций и вирусного гепатита за Управлением в сумме 450,0 тыс. рублей, отраженный в Главной книге на начало

2008 года по счету 1 106 01 «Капитальные вложения в основные средства», в балансе Управления (форма 0503130) за 2008 год отсутствует;

- учетные данные счетов 010100000 «Основные средства» и 010500000 «Материальные запасы» на начало и конец 2008 года, отраженные в сведениях о движении нефинансовых активов (форма 0503168), не соответствовали данным Главной книги на сумму 145,7 тыс. рублей. Указанные отклонения выявлены в ФБУ ИК-3, ФБУ ИК-5 и ЦМСР;

- объем централизованных поставок материальных ценностей, полученных Управлением от ФСИН России, отраженный в справке по консолидируемым расчетам (форма 0503125), не соответствует данным, отраженным по счетам 010100000 «Основные средства» и 010500000 «Материальные запасы» в сведениях о движении нефинансовых активов (форма 0503168), на 2243,8 тыс. рублей;

- объем денежных средств во временном распоряжении, отраженный в балансе исполнения бюджета получателей средств (форма 0503130), не соответствует данным Главной книги на начало 2008 года на 300,1 тыс. рублей (в ФБУ ИК-3 и ИК-5), а на конец года - на 58,3 тыс. рублей (в ФБУ ИК-5).

9.3. В ходе проверки установлено, что в нарушение пункта 7 Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 13 ноября 2008 года № 128н, в сводном балансе Управления (форма 0503130) не отражена образованная в 2005 году дебиторская задолженность ФБУ ИЗ-56/3 по выплаченной ФБУ «Управление строительства УФСИН по Оренбургской области» авансовой сумме 3475,6 тыс. рублей.

9.4. Проверкой установлено несоответствие показателей сводной бюджетной отчетности Управления за 2008 год по приносящей доход деятельности (раздел 1, форма 0503137) суммарным показателям (раздел 1, форма 0503137), представленным подведомственными учреждениями, на 2682,7 тыс. рублей, что повлекло также соответствующее искажение показателей раздела 3 указанной формы сводного отчета «Источники финансирования дефицита бюджета».

При составлении сводной формы 0503137 за I квартал 2009 года Управление допустило аналогичное нарушение в объеме 18513,5 тыс. рублей.

10. Дебиторская и кредиторская задолженности.

Причины образования и принимаемые меры к их погашению

10.1. Объем дебиторской задолженности УИС Оренбургской области по состоянию на 1 января 2008 года сложился в размере 5563,4 тыс. рублей. Согласно данным бюджетной отчетности в течение 2008 года дебиторская задолженность сократилась на 62,6 % и на 1 января 2009 года составила 2081,7 тыс. рублей.

Основными причинами ее образования являются: предоплата за транспортные, коммунальные услуги, горюче-смазочные материалы, продукты питания, вещевое имущество в соответствии с заключенными договорами, а также несвоевременность выставления счетов-фактур контрагентами. Указанная дебиторская задолженность носила текущий характер и реальна к погашению.

10.2. По состоянию на 1 января 2008 года кредиторская задолженность составила 11465,6 тыс. рублей.

Объем кредиторской задолженности в течение 2008 года увеличился на 3,2 % и по состоянию на 1 января 2009 года составил 11840,0 тыс. рублей.

Увеличение кредиторской задолженности в 2008 году обусловлено необходимостью оплаты услуг по содержанию имущества (вывоз технических бытовых отходов, дератизация помещений, обслуживание газопроводов, водонагревательных котлов),

а также закупкой необходимых материальных запасов (горюче-смазочных материалов и продуктов питания для спецконтингента), наличием задолженности по заработной плате, прочим выплатам и начислениям на оплату труда.

При этом следует отметить, что в указанном общем объеме кредиторской задолженности числится просроченная кредиторская задолженность со сроком образования свыше 3 лет, связанная в основном с непогашением соответствующих налоговых платежей в бюджет в размере 6848,5 тыс. рублей, что составляет 57,8 % общей суммы задолженности.

Образование просроченной кредиторской задолженности объясняется должностными лицами Управления недостаточным финансированием уголовно-исполнительной системы в 1996-2001 годах. Меры по ее погашению до настоящего времени не приняты.

В отношении другой части кредиторской задолженности Управлением и подведомственными ему подразделениями принимаются предусмотренные законодательством меры по ее погашению как в досудебном, так и в судебном порядке.

11. Организация внутриведомственного финансового контроля, принятые меры по результатам проверок, включая проверки, проведенные сторонними организациями

С целью реализации полномочий по осуществлению контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных и внебюджетных средств, а также средств производственного сектора, выделенных на обеспечение их деятельности, в составе Управления создан контрольно-ревизионный отдел (далее - КРО), который осуществляет свою деятельность на основании положения об организации и осуществлении ведомственного финансового контроля в учреждениях и органах Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденного приказом ФСИН России от 11 августа 2005 года № 712 (далее - Положение).

В соответствии с Положением деятельность КРО ориентирована на эффективное осуществление в пределах своей компетенции внутриведомственного финансового контроля за целевым, эффективным и рациональным использованием средств, выделяемых из федерального бюджета, и другими поступлениями.

Штатная численность КРО Управления составляет 6 единиц, и по состоянию на 1 января 2009 года отдел был полностью укомплектован.

В 2008 году КРО запланировано и фактически проведено 35 ревизий финансово-хозяйственной деятельности подразделений УИС Оренбургской области.

На 2009 год КРО запланировано 37 документальных проверок финансово-хозяйственной деятельности указанных подразделений.

По данным КРО, из выявленных в 2008 году нарушений в объеме 16893,3 тыс. рублей возмещено 16554,5 тыс. рублей, или 98,0 %, в I квартале 2009 года из суммы выявленных нарушений (3290,2 тыс. рублей) возмещено 2926,2 тыс. рублей, или 89,0 процента.

По фактам выявленных нарушений и недостатков к дисциплинарной ответственности привлечены в 2008 году 59 сотрудников, в I квартале 2009 года - 31 сотрудник, к материальной ответственности привлечены в 2008 году 49 сотрудников, в I квартале 2009 года - 7 сотрудников, 1 сотрудник освобожден от занимаемой должности.

В 2008 году главной контрольно-ревизионной инспекцией ФСИН России проведена документальная ревизия финансово-хозяйственной деятельности, социального и пенсионного обеспечения работников Управления за период с 1 января 2006 года по 1 мая 2008 года. Выявленные ревизией недостатки в использовании средств федерального бюджета устранены.

Сторонними организациями за 2008 год и I квартал 2009 года проведены 11 документальных ревизий и 1 проверка, по результатам которых выявлены финансовые и

налоговые нарушения на общую сумму 746,6 тыс. рублей, возмещены 698,3 тыс. рублей, или 94,0 процента.

Счетной палатой Российской Федерации проверки финансово-хозяйственной деятельности Управления ранее не проводились.

Выводы

1. В Управлении показатели выполнения задач уголовно-исполнительной системы по повышению уровня организации и эффективности исполнения уголовных наказаний, гуманизации условий отбывания наказаний практически достигают целевых показателей.

Использование средств федерального бюджета на осуществление установленных функций, выделенных Управлению в 2008 году и истекшем периоде 2009 года, и средств, полученных от приносящей доход деятельности, осуществлялось в соответствии с Бюджетным кодексом.

Неисполненные Управлением назначения составили 143,9 тыс. рублей, или менее 0,1 % общего объема доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Вместе с тем в организации финансового и материально-технического обеспечения Управления выявлены отдельные нарушения и недостатки, приведшие к неэффективному использованию средств федерального бюджета, искажению бюджетной отчетности и несвоевременному перечислению налоговых платежей в бюджет.

2. Управлением допущено неэффективное использование средств федерального бюджета на общую сумму 4958,7 тыс. рублей. Так, в нарушение принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса, более 1,5 лет остается невостребованной проектно-сметная документация по объекту «Иммунологическая лаборатория по диагностике ВИЧ-инфекций и вирусного гепатита УФСИН России по Оренбургской области», так как строительство этого объекта в 2008-2009 годах не начато, и необходимые инвестиции на его строительство на 2010 год также не заявлены. Затраты на разработку указанной документации составили 450,0 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2009 года объем просроченной дебиторской задолженности со сроком образования более 3 лет составил 3475,6 тыс. рублей. Однако указанная задолженность не была отражена в балансе Управления (форма 0503130) за 2008 год.

3. По состоянию на 1 января 2009 года объем просроченной кредиторской задолженности со сроком образования более 3 лет сложился в размере 6828,9 тыс. рублей, или 57,7 % общей суммы задолженности УИС Оренбургской области, и связан в основном с непогашением соответствующих налоговых платежей в бюджет. Меры по ее погашению до настоящего времени не приняты.

4. Установлено искажение бюджетной отчетности на общую сумму 27419,7 тыс. рублей, из них 21196,2 тыс. рублей по приносящей доход деятельности (2682,7 тыс. рублей - за 2008 год и 18513,5 тыс. рублей - за I квартал 2009 года).

5. Выявлено системное нарушение, связанное с неправомерным отнесением расходов на содержание ФБУ «Центр медицинской и социальной реабилитации Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области» по подразделу 0901 «Стационарная медицинская помощь» в объеме 19241,4 тыс. рублей и 21823,6 тыс. рублей в 2008-2009 годах, соответственно. Согласно уставу данное учреждение является лечебно-профилактическим учреждением и оказывает услуги амбулаторного характера, в связи с чем расходы этого учреждения следует учитывать по разделу 0902 «Амбулаторная помощь».

6. В нарушение требования статьи 221 Бюджетного кодекса при изменении лимитов бюджетных обязательств на принятие обязательств по обеспечению выполнения функций бюджетного учреждения сметы доходов и расходов как по Управлению в целом, так и по его подведомственным бюджетополучателям, в 2008 году не переутверждались.

7. Управлением допущено отвлечение средств, полученных в результате производственной деятельности предприятий и учреждений УИС Оренбургской области, в объеме 25733,1 тыс. рублей (2008 год) и 5586,5 тыс. рублей (I квартал 2009 года) на нужды Управления, финансирование которого осуществляется за счет средств федерального бюджета, что не позволило в полном объеме сформировать необходимые условия для решения задач по поддержанию и дальнейшему развитию производственной деятельности указанных предприятий и учреждений.

При этом отмечается, что Управлением с учетом сложившейся в последнее время экономической ситуации в стране не полностью решены вопросы по первоочередному трудоустройству осужденных, имеющих иски и обязательства по исполнительным листам.

8. Федеральное имущество, закрепленное за учреждениями УИС на праве оперативного управления, учтено в реестре федерального имущества в незначительном объеме (5,8 %) от общего количества зданий и сооружений. Не завершена работа по получению свидетельств о государственной регистрации права постоянного пользования земельными участками, на которых расположены здания и хозяйственные постройки, переданные Управлению в оперативное управление.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Федеральной службе исполнения наказаний.

2. Направить представление Счетной палаты Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Оренбургской области.

3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. И. ЖДАНЬКОВ