журнал о финансовом контроле и аудите

Финконтроль

Анализ полномочий: недостатки и новации



Л. И. Волкова

Как можно улучшить внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, какие меры принять, чтобы исключить недостатки организации и проведения ВГ(М)ФК — в статье начальника отдела внутреннего контроля и аудита Управления Федерального казначейства по Республике Карелия **Ларисы Иосифовны Волковой**.

Управление Федерального казначейства по Республике Карелия, являясь органом внутреннего государственного финансового контроля, в соответствии с пунктом 3 статьи 157 Бюджетного кодекса ежегодно по утвержденному графику проводит анализ исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля. На этапе планирования анализа управление проводит мониторинг органов Г(М)ФК, созданных и действующих на территории региона. Результаты

проведенного мониторинга за период 2017–2022 годов показывают положительную динамику в части организации в муниципальных образованиях контрольной деятельности.

Динамика организации контрольной деятельности в Республике Карелия



Так, если в 2017 году внутренний муниципальный финансовый контроль не был организован в 32 муниципальных образованиях республики (25% от общего количества муниципальных образований), то в 2022 году ВМФК не организован в 17 муниципалитетах (14% с учетом изменений структуры муниципальных образований). При этом 61 муниципальное образование, то есть более половины, передали полномочия по ВМФК на уровень муниципальных районов. В настоящее время в Республике Карелия идет процесс преобразования муниципальных районов в муниципальные округа с включением в их состав городских и сельских поселений.

На протяжении пяти лет неисполнение указанных бюджетных полномочий муниципальные образования объясняют недостаточностью кадровых и финансовых ресурсов. Образование муниципальных округов и наделение их полномочиями органов ВМФК способствует решению данной проблемы.

С момента наделения органов Федерального казначейства полномочиями по контролю в финансово-бюджетной сфере, в течение 2016–2020 годов, управление провело анализ в отношении всех органов Г(М)ФК. С 2021 года мы начали

повторные аналитические мероприятия. В отношении органа внутреннего государственного финансового контроля — регионального Министерства финансов — управление проводит анализ ежегодно. За семь лет такой работы проведено 88 аналитических мероприятий.

Анализ показал, что большинство муниципальных образований при наличии созданного органа ВМФК фактически не исполняют бюджетные полномочия по внутреннему муниципальному финансовому контролю. Так, из 41 органа ВМФК проводят контроль лишь 17.

Кроме того, полномочия, переданные городскими и сельскими поселениями на уровень района, исполняются лишь в отношении 33% муниципальных образований.

При проведении анализа подлежат изучению:

- организационно-штатная структура органа контроля;
- обеспечение принципа функциональной независимости органа контроля;
- исполнение требований нормативных правовых и (или) правовых актов, регламентирующих деятельность органа контроля, при рассмотрении которых анализируются:
  - вопросы планирования проведения контрольных мероприятий;
  - выполнение плана контрольных мероприятий, а также проведение контрольных мероприятий на внеплановой основе;
  - соответствие процедур назначения, проведения и оформления результатов контрольных мероприятий;
  - вопросы назначения (организации) проведения экспертиз;
  - полнота содержания документов, оформленных по результатам контрольных мероприятий;
  - осуществление контроля за устранением выявленных нарушений и исполнением направленных представлений и предписаний;
  - реализация результатов контрольных мероприятий;

  - ведение реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний при осуществлении контроля в сфере закупок;
  - подготовка и представление отчетности о результатах контрольной деятельности органа контроля;
- осуществление производства по делам об административных правонарушениях;
- направление исков в суд о признании осуществленных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд недействительными в соответствии с Гражданским кодексом при установлении в ходе контрольных мероприятий обуславливающих это фактов;
- результаты рассмотрения указанных исков судами, а также осуществление контроля за исполнением вынесенных судебных решений;
- направление информации и документов в правоохранительные органы при установлении фактов, указывающих на наличие признаков преступления;
- информация о результатах рассмотрения и принятых мерах по предложениям и рекомендациям, отраженным в заключении, направленном по результатам предыдущего анализа;
- информация о применении новых практик осуществления бюджетных полномочий органами контроля;
- системные проблемы при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Основные недостатки

В соответствии с требованиями статьи 269.2 Бюджетного кодекса деятельность органов ВГ(М)ФК унифицирована путем внедрения федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Поэтому при проведении анализа основное внимание

уделяется вопросам соблюдения установленных этими документами требований.

Основные недостатки при организации и осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

- ненадлежащая регламентация;
- несоблюдение процедур планирования;
- несоблюдение процедур проведения и реализации результатов контрольных мероприятий;
- недостатки в части составления и представления отчетности о контрольной деятельности;
- несоблюдение положений КоАП РФ;
- неразмещение информации в интернете.

Типовой недостаток, выявленный в работе органов внутреннего муниципального финансового контроля, — несоблюдение принципа независимости, установленного пунктом 5 федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля».

Структура выявленных недостатков



Реализация итогов анализа

По итогам проведенного анализа управление направляет в адрес органов Г(М)ФК заключения, содержащие перечень выявленных недостатков, а также предложения по их устранению.

По нашему мнению, наиболее оптимальным решением задачи организации ВМФК является передача данных полномочий на уровень муниципальных районов и округов. В связи с не всегда достаточной численностью принявшего полномочия органа необходимым видится применение рискориентированного подхода к отбору объектов контроля.

Обобщенную информацию о результатах мониторинга и анализа управление ежегодно направляет в прокуратуру Республики Карелия для рассмотрения вопроса о применении мер прокурорского реагирования. Результаты анализа с описанием недостатков и рекомендаций также размещаются на сайте управления.

Все территориальные органы Федерального казначейства, в том числе Управление по Республике Карелия, ежегодно составляют аналитические отчеты о результатах анализа и представляют их в Федеральное казначейство. Но основе отчетов готовится доклад о результатах проведения анализа за прошедший финансовый год, который представляется в Минфин России, а также размещается на официальном сайте Федерального казначейства.

Лучшие практики

Аналитический отчет и доклад содержат описание лучших практик, положительных результатов, новаций органов ВГ(М)ФК. В докладе Федерального казначейства за 2022 год нашли отражение лучшие практики, отмеченные нашим управлением в 2022 году при проведении анализа

в отношении Министерства финансов Республики Карелия и администрации Петрозаводского городского округа:

- детализация федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- направление объектам внутреннего государственного финансового контроля обзорных писем по итогам контрольных мероприятий;
- использование в контрольной деятельности классификатора нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере;
- проведение на постоянной основе региональным Минфином семинаров по организации и осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля с обзором действующего законодательства.

Предложения по совершенствованию методического обеспечения деятельности органов Г(М)ФК, представленные управлением в составе аналитического отчета, также нашли отражение в докладе Федерального казначейства за 2022 год. Наиболее острым для Республики Карелия является вопрос необходимости определения форм организации внутреннего муниципального финансового контроля при невозможности соблюдения принципа независимости в условиях ограниченных финансовых и кадровых ресурсов муниципальных образований, в том числе на уровне муниципальных районов.

Предложения Федерального казначейства

В целях совершенствования методического обеспечения деятельности органов ВГ(М)ФК Федеральное казначейство предложило рассмотреть следующие вопросы:

1 Разработка и утверждение единых для всех органов государственного (муниципального) финансового контроля подходов к квалификации наиболее значимых нарушений (нецелевое, неправомерное и неэффективное использование бюджетных средств), а также к определению ущерба публично-правовому образованию.

2 Разработка и внедрение единого классификатора нарушений (рисков), выявляемых в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, а также соответствующего порядка его ведения в целях унификации учета выявляемых нарушений.

3 Формирование единой сводной отчетности о результатах контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в Российской Федерации с детализацией по основным видам выявляемых нарушений.

4 Использование подсистемы финансового контроля электронного бюджета в качестве единой базы данных (системы учета, обработки, анализа и хранения информации) в рамках осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

5 Нормативное закрепление:

- оформления решения по организации ВГ(М)ФК (наделение полномочиями, передача полномочий, упрощенное осуществление контроля);
- критериев, определяющих возможные формы организации ВГ(М)ФК, в том числе особенности исполнения полномочий органа ВГ(М)ФК в случае невозможности соблюдения принципа независимости;
- передачи исполнения полномочий городских и сельских поселений по осуществлению ВМФК на уровень муниципальных районов и порядка его проведения в отношении городских и сельских поселений, передавших указанные полномочия, а также типовой формы соглашения о передаче исполнения полномочий;

- вопросов реализации всех пяти полномочий органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в том числе по переданным полномочиям с применением рискориентированного подхода при планировании контрольных мероприятий по направлениям деятельности объектов контроля.