

Текст выступления
председателя Информационно-аналитической комиссии Совета
контрольно-счетных органов при КСП Московской области Е.В. Егоровой
на заседании Совета контрольно-счетных органов при КСП Московской
области 24.12.2020

В течение 2020 года Информационно-аналитическая комиссия Совета контрольно-счетных органов при КСП Московской области (далее - Совет) строила свою работу на основе Плана работы Информационно-аналитической комиссии на 2020 год.

В указанный период проведено 3 заседания Информационно-аналитической комиссии Совета.

Ежеквартально в целях осуществления анализа деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и подготовки рекомендаций по повышению эффективности их работы в соответствии с пунктом 5 статьи 18 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» Информационно-аналитическая комиссия Совета осуществляла сбор информации и анализ отчетов о результатах деятельности КСО муниципальных образований Московской области по отдельным вопросам, в том числе на соответствие Классификатору нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля).

Даже при регулярном выполнении своих полномочий по анализу отчетов о результатах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области Информационно-аналитическая комиссия Совета встречается с целым рядом проблем при заполнении муниципальными контрольно-счетными органами формы Основных показателей деятельности.

На сегодня можно отметить основную причину возникающих проблем, это недостаточно четко прописан порядок заполнения отдельных строк основной формы отчета, в том числе с учетом выработанной практики заполнения отдельных показателей указанной формы.

Приведенное обстоятельство допускает разное толкование отдельных показателей, и как следствие разные муниципальные контрольно-счетные органы по-разному подходят к отражению одних и тех же показателей.

Примером могут служить отражение объема проверенных средств при проверке бюджетной отчетности, отражение информационных писем, не подпадающих под указанное понятие, снятие выявленных нарушений по объективным обстоятельствам, отражение нарушений по неэффективному использованию средств, включая устранение последних, количество стандартов, приведенных к типовой форме и др.

По-прежнему остаются проблемы применения пунктов Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля).

В связи с этим Информационно-аналитическая комиссия Совета планирует доработать утвержденный Порядок заполнения форм ежеквартального представления в Ведомственной информационной системе Контрольно-счетной палаты Московской области сведений о результатах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований с учетом примечаний в спорных случаях заполнения отдельных показателей.

По результатам полугодия 2020 года была произведена оценка результатов деятельности муниципальных контрольно-счетных органов (МКСО) на основе анализа деятельности муниципальных контрольно-счетных органов по четырем критериям (направлениям работы): результативность, действенность, интенсивность, динамичность работы, в соответствии с Методикой определения результатов деятельности муниципальных контрольно-счетных органов.

В соответствии с Методикой определения результатов деятельности МКСО в первом полугодии 2020 года был определен интегральный показатель деятельности МКСО в баллах. И определен рейтинг МКСО по итогам полугодия 2020 года.

По причине того, что в связи с разной ситуацией распространения инфекции «Ковид-19» муниципальные контрольно-счетные органы вносили изменения в план работы МКСО, анализ рейтинга МКСО за полугодие 2020 года Информационно-аналитическая комиссия Совета МКСО не проводила.

Методика определения результатов деятельности МКСО применяется относительно недавно. Напомню, что она была утверждена Решением Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Московской области от 20.08.2019 № 14.

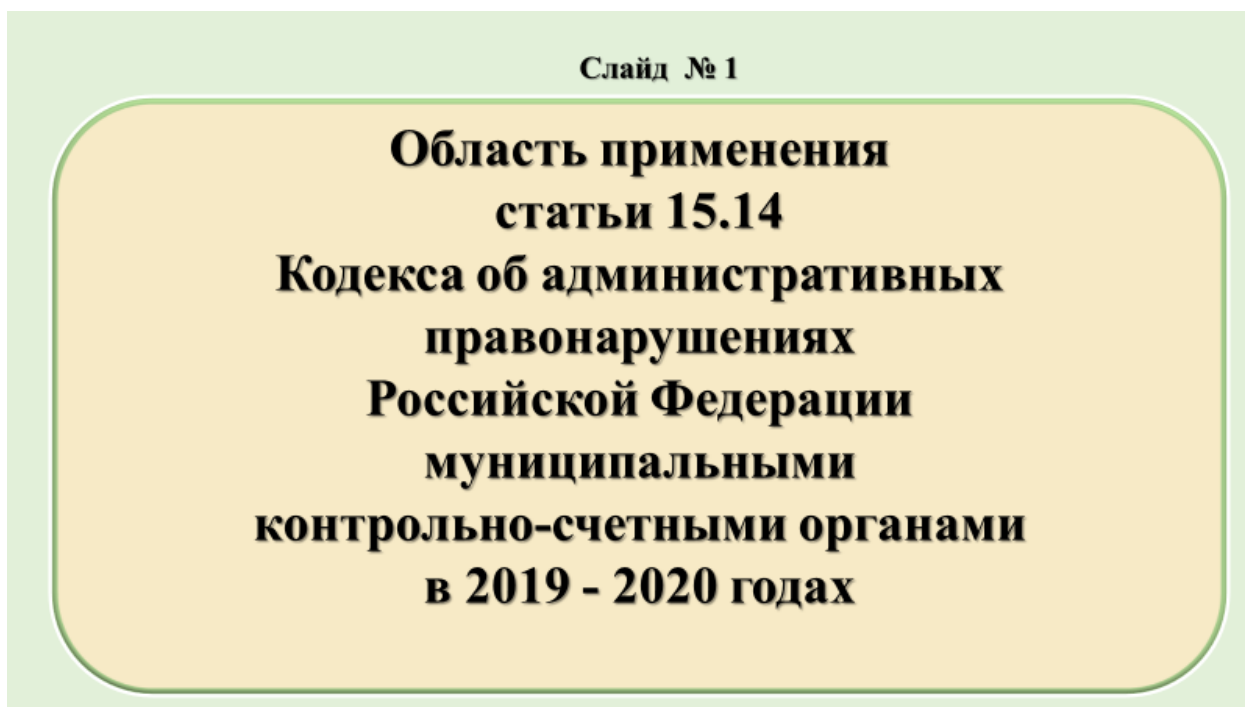
Методика имеет как сторонников, так и противников ее применения как в целом, так и по отдельным коэффициентам отдельных критериев.

Но в целом Методика устояла. Имеющаяся практика оценка результатов деятельности муниципальных контрольно-счетных органов на основе Методики показала, что применяемая Методика имеет право на существование.

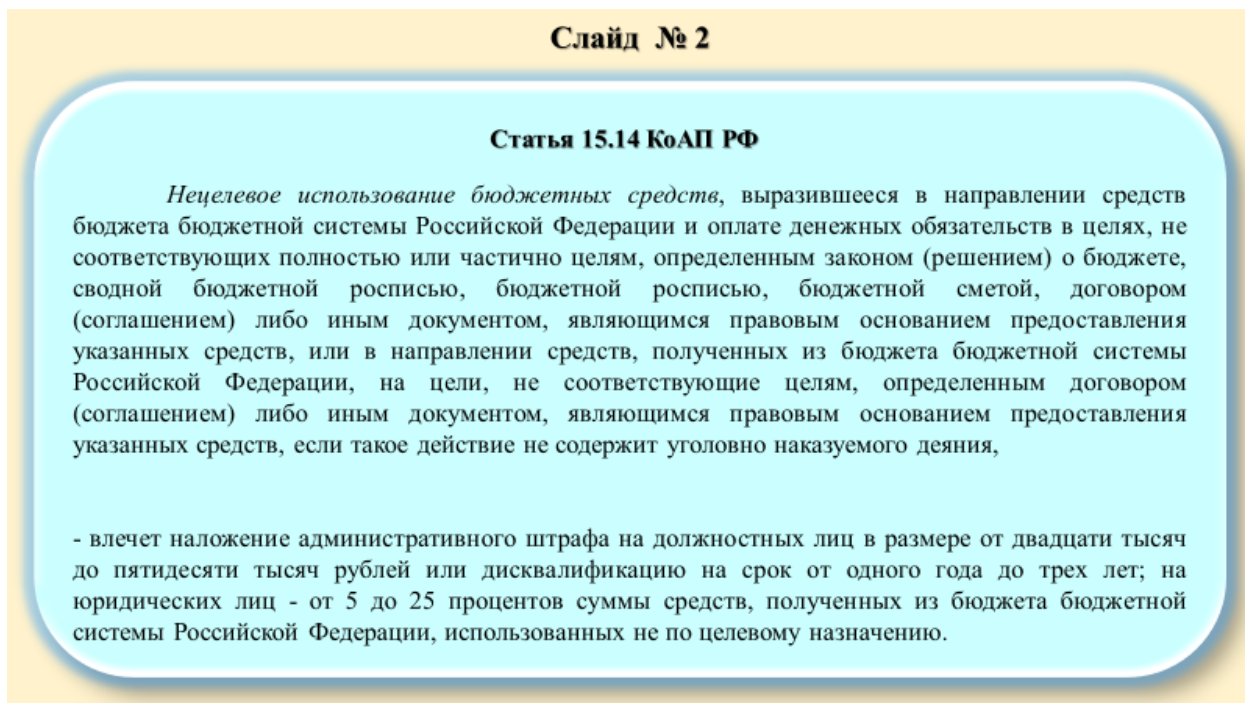
В целях выполнения Плана работы члены ИАК Совета совместно с сотрудниками Контрольно-счетной палаты Московской области вносили предложения по совершенствованию Методики определения результатов деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области.

Информационно-аналитическая комиссия Совета приняла решение продолжить работу по совершенствованию методики оценки эффективности деятельности контрольно-счётных органов на основе четырех групп показателей, характеризующих деятельность муниципальных контрольно-счетных органов с различных сторон, с указанием их аргументированного нормативного значения и способа расчета.

В соответствии с Планом работы на 2020 год Информационно-аналитическая комиссия Совета провела анализ области применения статьи 15.14 КОАП РФ по



Понятие нецелевого использования средств дано в соответствующей статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и представлено на Слайде № 2.



Муниципальные контрольно-счетные органы поделились опытом и результатами деятельности по административному производству по применению статьи 15.14 КОАП РФ.

Рассматривалась область применения статьи 15.14 КОАП РФ по материалам, направленным в Информационно-аналитическую комиссию Совета муниципальными контрольно-счетными органами.

На Слайде № 3 представленная информация относится к анализу периода за 2019 год и 9 месяцев 2022 года.



Следует отметить, что абсолютное большинство муниципальных контрольно-счетных органов (40%) в избранном для анализа периоде имели административную практику по статье 15.14 КОАП РФ.

В общей сложности на долю этого состава пришлось 12% всех протоколов по административным правонарушениям при формировании и исполнении бюджетов.

Применяемый в работе Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля) является серьезной подсказкой для определения видов нарушений, которые являются административными правонарушениями области применения статьи 15.14 КОАП РФ.

На слайде № 4 представлены разделы Классификатора нарушений, которые содержат пункты Классификатора, коррелирующие с составом административного правонарушения по нецелевому использованию средств.

Слайд № 4

Разделы Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля), пункты которых коррелируют со ст. 15.14 КоАП РФ

Раздел 01
«Нарушения при формировании и исполнении бюджетов»

Раздел 04
«Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц»

ст. 15.14
КоАП РФ

На слайде № 5 отражены разделы Классификатора нарушений, в которых отражены уже пункты Классификатора нарушений с составом административного правонарушения по статье 15.14. КОАП РФ.

Слайд № 5

Пункты Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля), которые коррелируют со ст. 15.14 КоАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств»

Раздел 01 «Нарушения при формировании и исполнении бюджетов»

01.02.014.05	01.02.048.02	01.02.057.01	01.03.006
01.02.014.06	01.02.048.03	01.02.057.02	01.03.009
01.02.018	01.02.048.04	01.02.062	01.03.011
01.02.025	01.02.050	01.02.064	01.03.014
01.02.027.01	01.02.051.03	01.02.066	
01.02.027.02	01.02.051.04	01.02.073	
01.02.029	01.02.051.06	01.02.074	
01.02.046.01	01.02.053.01	01.02.084	
01.02.046.02	01.02.053.02	01.02.095.02	
01.02.048.01	01.02.055	01.02.109	

Раздел 04 «Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц»

04.49.001 «Нецелевое расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг»

ст. 15.14 КоАП РФ

Муниципальными контрольно-счетными органами в выбранном периоде для анализа использовалось значительно меньшее количество пунктов Классификатора нарушений, отдельные из которых были представлены в единичных случаях - Слайд № 6

Слайд № 6

Пункты Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля), которые были применены МКСО при квалификации ст. 15.14 КоАП РФ

Пункт Классификатора	Удельный вес
01.02.048	58 %
01.02.050	16 %
01.02.046	14,5 %
01.02.095.00	4,6 %
01.02.055	3 %
01.02.064	1,5 %
01.02.053, 01.02.062, 01.02.066	0,8 %

• *Общее количество нарушений по нецелевому использованию средств в 2019 году и 9 месяцах 2020 года составило – 309 случаев или 4 % от общего количества выявленных нарушений и 12 % от нарушений при формировании и исполнении бюджетов*

Абсолютным лидером являлись нарушения бюджетными и автономными учреждениями при расходовании средств субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на цели, не связанные с выполнением муниципального задания – пункт 01.02.048, включающий соответствующие подпункты (с 001 по 004), определяющие конкретные цели расходов, связанные с выполнением муниципального задания, которые были нарушены получателями средств субсидии.

Спектр нарушений, выявленных муниципальными контрольно-счетными органами, связанных с административным правонарушением при нецелевом использовании средств, оказался достаточно велик. Общее количество нарушений, связанных с нецелевым использованием средств составил в анализируемом периоде 309 случаев или 4% от общего количества выявленных нарушений и 12 % от нарушений при формировании и исполнении бюджетов.

Возможно, это не свидетельствует, что административно наказуемых бюджетных нарушений стало совершаться больше. Просто сотрудники муниципальных контрольно-счетных органов стали более опытны, у них пропал некий «страх» перед составлением протокола, они знают, в какой сфере деятельности бюджетополучателя могут быть выявлены административно наказуемые бюджетные нарушения при проверке.

Кроме того, суды рассматривают протоколы с участием лица, составившего протокол, что также способствует накоплению опыта. Сотрудники муниципальных контрольно-счетных органов знают требования судов к доказательствам вины лиц, в отношении которых они составляют протоколы, и уже более тщательно подходят к составлению протокола об административном правонарушении.

Действительно, данное нарушение является достаточно распространенным, однако, как показывает практика муниципальных контрольно-счетных органов, не все выявляемые грубые факты расходования бюджетных средств подпадают под определение нецелевого использования бюджетных средств, содержащееся в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Речь идет, например, о случаях, когда нарушаются условия оплаты труда: трудовая функция по трудовому договору или по должностной инструкции не могла быть выполнена (не выполнялась) – выплачивалась заработная плата фиктивным работникам. Для указанного нарушения есть свой пункт Классификатора нарушений – 01.02.095.001.

Также не становится административным правонарушением по нецелевому использованию средств нарушение получателем средств субсидии при направлении расходов в соответствии с Планом хозяйственной деятельности на цели выполнения муниципального задания, но не участвующих в расчете нормативных затрат, произведенном ГРБСом. Это нарушение имеет другой состав в силу нарушения Порядка и условий предоставления субсидий на цели выполнения муниципального задания в соответствии со статьей 78.1 БК РФ.

При завышении объемов работ, проведенных за счет бюджетных либо средств иных субсидий, не связанных с выполнением муниципального задания, состав административного правонарушения лежит в плоскости нарушения по пункту 04.45.001 Классификатора нарушений «Приемка и оплата завышенных (невыполненных) объемов работ, не поставленных товаров, не оказанных услуг». Этот пункт Классификатора нарушений не коррелирует со статьей 15.14 КОАП РФ, но является административным правонарушением по ст. 7.32 части 7.10 и протокол составляет Главное контрольное Управление Московской области.

Не становится субъектом административного правонарушения по нецелевому использованию средств субвенции получатель средств субсидии на цели выполнения муниципального задания и использование пункта Классификатора нарушений 01.02.064 «Расходование средств субвенций не в соответствии с целями предоставления» становится невозможным при проверке в качестве объекта контроля бюджетного либо автономного учреждения.

При всем вышесказанном остаются проблемы применения пунктов Классификатора нарушений, соответствующих самому нарушению, но являющихся административным правонарушением.

Так средства субсидий на муниципальное задание неверно называют бюджетными средствами и соответственно неверно используют пункт 01.02.046 «Нецелевое использование бюджетных средств казенными учреждениями» вместо п.01.02.048.

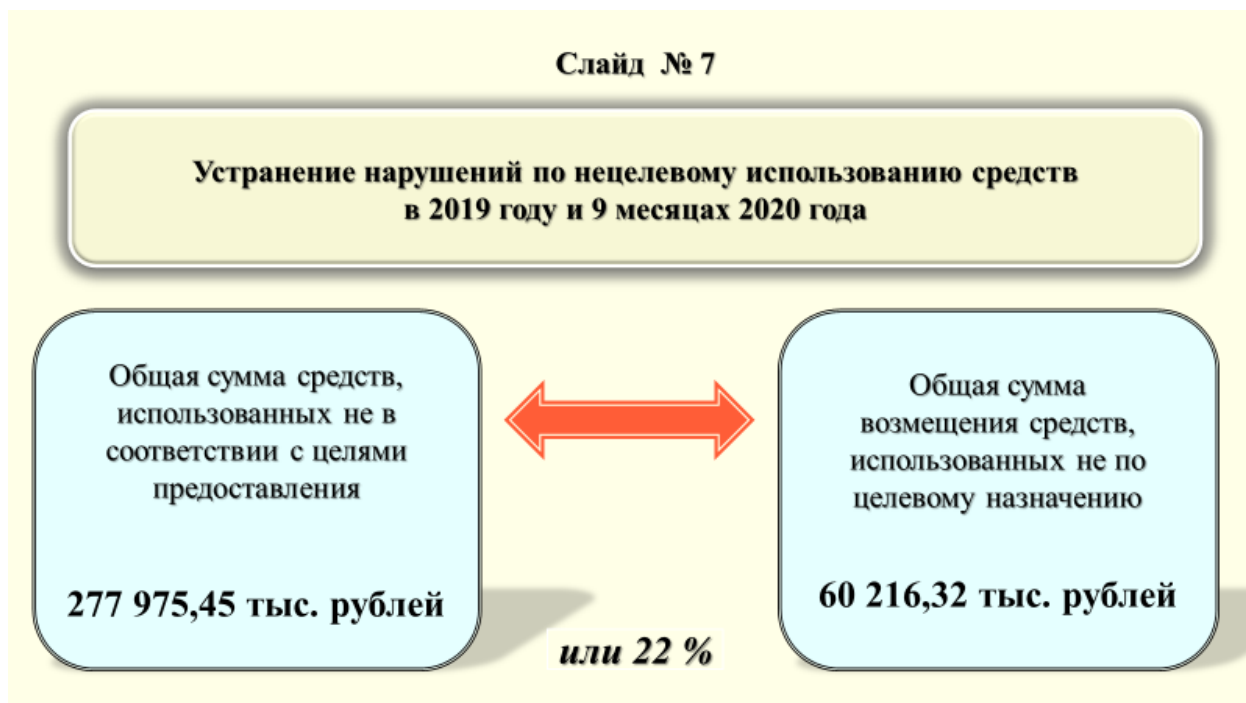
Нарушение при производстве выплат работникам, не предусмотренных локальными нормативно-правовыми актами, является административным правонарушением по нецелевому использованию средств, но отнесено к пункту 01.02.095.02 Классификатора нарушений.

Принцип неотвратимости ответственности за нарушения бюджетного законодательства приобретает всё большее значение у муниципальных контрольно-счетных органов. Возбуждение дел об административных нарушениях - один из действенных рычагов усиления бюджетной дисциплины.

Следует отметить, что во всех спорных случаях коллегами из МКСО были составлены протоколы об административных правонарушениях и судами вынесено решение о наложении штрафа.

Однако существует проблема возмещения средств, использованных не по назначению. Главная, что коллеги из муниципальных контрольно-счетных органов, имея принятое решение судом о наложении штрафа, не требуют в вынесенном Представлении возмещения суммы средств, использованных не по назначению.

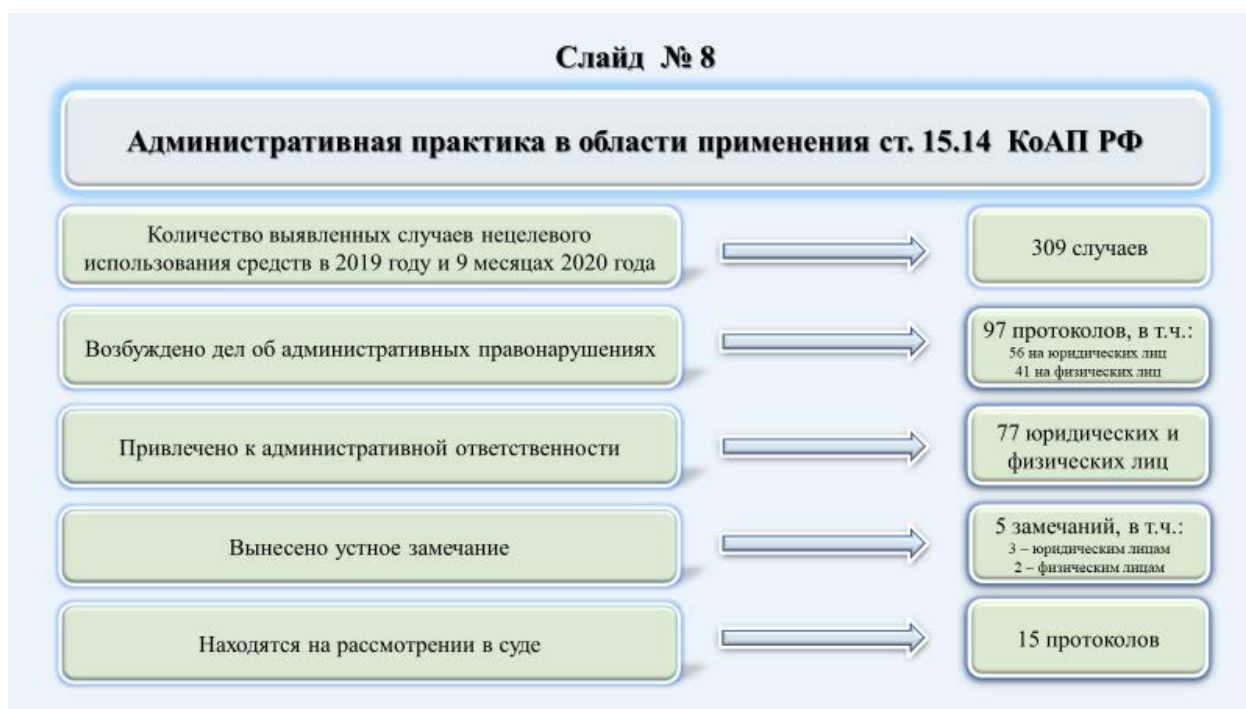
На Слайде № 7 показано, что в выбранном для анализа периоде объем возмещенных средств, использованных не по целевому назначению, составляет только 22% от общего объема средств, использованных не в соответствии с целями предоставления.



Анализ судебной практики по привлечению к ответственности за нарушение по нецелевому использованию средств показал, что все направленные муниципальными контрольно-счетными органами протоколы имели решения о

привлечении виновных лиц к административной ответственности по статье 15.14. КОАП РФ.

На Слайде № 8 приведена административная практика муниципальных контрольно-счетных органов.



Результатом проведенного Информационно-аналитической комиссией Совета КСО при Контрольно-счетной палате Московской области анализа области применения статьи 15.14 КОАП РФ «Нецелевое использование бюджетных средств» явилось не только обобщение административной практики муниципальных контрольно-счетных органов по применению указанной статьи в части количества случаев событий административного правонарушения, реализации муниципальными контрольно-счетными органами полномочий по составлению протоколов об административной ответственности, но и выявление проблем в области административного производства по статье 15.14 КОАП РФ, связанных как с постановкой работы в муниципальных контрольно-счетных органах при выявлении административных правонарушений, связанных с нецелевым использованием средств, так и с проблемами применения Классификатора нарушений, выявляемых в ходе государственного (муниципального) аудита (контроля).

На Слайде № 9 показаны основные проблемы, отмеченные Информационно-аналитической комиссией Совета при анализе области применения статьи 15.14 КоАП РФ.

Слайд № 9

Основные проблемы в области применения ст. 15.14 КоАП РФ

- Применение пункта Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) аудита (контроля) в соответствии с событием административного правонарушения
- Возбуждение административного производства путем составления протокола в отсутствие события административного правонарушения
- Не возбуждение административного производства путем составления протокола при наличии события административного правонарушения
- Составление протокола только на физическое или юридическое лицо в пределах срока исковой давности
- Поддержка МКСО в суде решения о малозначительности события административного правонарушения при нарушении бюджетного законодательства
- Отсутствие возмещения средств, использованных не в соответствии с целями предоставления

На заседании Информационно-аналитической комиссии был рассмотрен проект Плана работы Информационно-аналитической комиссии Совета на 2021 год.

В проект Плана работы Информационно-аналитической комиссии помимо организационных мероприятий включены мероприятия, связанные с функционалом Информационно-аналитической комиссии, а именно:

- сбор информации, анализ отчетов о результатах деятельности КСО муниципальных образований Московской области;
- осуществление оценки деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области согласно Методике определения результатов деятельности муниципальных контрольно-счетных органов Московской области.

Кроме того, планируется продолжение работы по выработке предложений по совершенствованию Методики определения результатов деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Московской области.

Вместе с Методикой была утверждена и новая форма Основных показателей деятельности, включающая показатели, участвующие в расчете отдельных коэффициентов в Методике определения показателей деятельности МКСО.

В связи с этим планируется доработать утвержденный Порядок заполнения форм ежеквартального представления в Ведомственной информационной системе Контрольно-счетной палаты Московской области сведений о результатах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Предлагаем Президиуму Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Московской области принять План работы Информационно-аналитической комиссии в предложенном виде.

По итогам работы Информационно-аналитической комиссии Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Московской области в 2020 году прошу признать работу Информационно-аналитической комиссии удовлетворительной.