



2021

Отчет

о работе по направлению
аудита государственного
управления Счетной
палаты Российской
Федерации в 2020 году

Приложение № 1 к отчету о работе
Счетной палаты Российской Федерации
в 2020 году

1. Основные показатели направления деятельности

Мероприятия направления деятельности				
	КМ	ЭАМ	иное	всего
Всего завершенных в 2020 году мероприятий,	41	3	7	51
в т. ч.:				
мероприятия по проверке отчетности главных распорядителей бюджетных средств	20	-	-	20
мероприятия, проведенные в рамках подготовки заключения на проект бюджета	18	-	-	18
тематические проверки	3	3	-	6
в т. ч. по обращениям (поручениям) Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	2	1	-	3
Кроме того, в отчетном периоде начаты	2	4	-	6

Результаты внешнего государственного аудита (контроля)					
	всего	выполнено / учтено	частично выполнено / учтено	не наступил срок выполнения	не выполнено / не учтено
Направлено представлений	29	12	16	1	0
Направлено предписаний	0	-	-	-	-

Рекомендации					
	всего	выполнено / учтено	частично выполнено / учтено	не наступил срок выполнения	не выполнено / не учтено
Приоритетные,	38	3	5	15	15
в т. ч.:					
по итогам отчетного периода	32	2	2	15	13
по итогам периода, предшествующего отчетному	6	1	3	-	2

Рекомендации					
	всего	выполнено / учтено	частично выполнено / учтено	не наступил срок выполнения	не выполнено / не учтено
Неприоритетные, в т. ч.:	5	4	1	-	-
по итогам отчетного периода	5	4	1	-	-
по итогам периода, предшествующего отчетному	-	-	-	-	-
Количество проведенных экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов					
Всего	58				

Выступления аудиторов		
	на пленарных заседаниях	на заседаниях комитетов
В Совете Федерации	2	6
В Государственной Думе	-	7

2. Введение

Исходя из ключевых направлений совершенствования практической деятельности, определенных Стратегией деятельности Счетной палаты на 2018–2024 годы и Основными направлениями деятельности Счетной палаты на 2019–2021 годы, приоритетами, на решении которых в 2020 году была сосредоточена работа направления деятельности, были:

- выработка предложений по снижению административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности и повышению уровня защищенности охраняемых законом ценностей;
- подготовка предложений, касающихся эффективности и результативности использования бюджетных средств за счет изменения качества внутреннего финансового аудита, который осуществляется федеральными органами исполнительной власти;
- выработка рекомендаций по повышению качества услуг сферы общественного питания, организуемого Управлением делами Президента Российской Федерации;

- выработка предложений по устранению рисков недостижения целей государственной программы Российской Федерации «Юстиция»;
- совершенствование обеспечения подозреваемых, обвиняемых и осужденных лекарственными препаратами и медицинскими изделиями в необходимом объеме в результате повышения эффективности использования ФСИН России бюджетных средств на их закупку;
- анализ обеспечения деятельности присяжных заседателей;
- совершенствование системы оплаты труда адвокатов;
- выработка предложений по формированию тенденции к повышению уровня удовлетворенности граждан и юридических лиц условиями отправления правосудия.

Результаты проведенных мероприятий способствовали формированию стратегического видения у руководства страны и подконтрольных ведомств, выявлению факторов, которые препятствуют эффективности управления государственными ресурсами, устранению выявленных нарушений и недостатков, формированию и совершенствованию регуляторной среды в сферах государственного управления, системы юстиции, судебной власти, органов прокуратуры и следствия, контрольно-надзорной и антикоррупционной сферах.

В течение 2020 года аудитор Счетной палаты Т.В.Блинова неоднократно выступала, в том числе в онлайн-формате, на заседаниях Государственной Думы, Совета Федерации, на различных дискуссионных площадках по актуальным вопросам, которые входят в компетенцию направления деятельности.

3. Основные показатели деятельности

В 2020 году проведено 41 контрольное (КМ) и 3 экспертно-аналитических мероприятий (ЭАМ), которыми был охвачен 61 объект.

В ходе проведенных мероприятий установлен 321 факт нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере в сумме 26 790,7 млн рублей. Возмещено в федеральный бюджет 152,7 млн рублей, в том числе в ходе проведения проверки – 1,5 млн рублей.

По результатам контрольных мероприятий для устранения выявленных нарушений и недостатков в отчетном периоде направлено 29 представлений Счетной палаты. Из них 12 выполнены полностью и сняты с контроля соответствующими решениями Коллегии Счетной палаты, 16 находятся на контроле, срок выполнения 1 представления не наступил. Предписания в 2020 году не направлялись, что может свидетельствовать об актуальности и востребованности требований, которые изложены в представлениях Счетной палаты.

Одним из важных показателей эффективного планирования и оценки результативности мероприятий для нас является востребованность результатов проведенных мероприятий, что подтверждается соответствующими поручениями

Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. По результатам проведенных в 2020 году мероприятий направлено два информационных письма Президенту Российской Федерации и четыре – Правительству Российской Федерации.

Для принятия необходимых мер реагирования направлено пять обращений Счетной палаты в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, одно – в Следственный комитет Российской Федерации¹.

4. Информация о результатах внешнего государственного аудита (контроля), проведенного направлением деятельности в отчетном году

В качестве одного из инструментов влияния на эффективность госуправления мы отмечаем аудит формирования и исполнения федерального бюджета.

4.1. Последующий аудит

С целью подготовки заключения Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год направлением проверено 17 ведомств и 5 подведомственных им учреждений. Принято участие в проверке Минфина России и Минэкономразвития России в части, которая относится к компетенции направления деятельности.

По итогам мероприятий направлено девять информационных писем, в том числе четыре – в ФАС России и одно – в ФНС России. 14 представлений направлены руководителям федеральных органов государственной власти. По результатам проверки в Следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Тверской области и Управлении делами Президента Российской Федерации направлены обращения в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Установлены нарушения и недостатки в 12 главных распорядителях средств федерального бюджета: Казначействе России, Росархиве, Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, Управлении делами Президента Российской Федерации, Минюсте России, ФСИН России, ФССП России, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации, Конституционном Суде Российской Федерации, Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации, Росфинмониторинге.

При проверке Федерального казначейства выявлены финансовые нарушения на общую сумму 1,2 млрд рублей. Ряд нарушений допущен при осуществлении государственных (муниципальных) закупок. Подконтрольное Федеральному казначейству ФКУ «ЦОКР» и его межрегиональные филиалы несвоевременно размещали в ЕИС протоколы

1. По обращению Следственного комитета Российской Федерации (вх. 2325 от 30 апреля 2020 г.).

подведения итогов электронного аукциона и извещения о проведении таких торгов. Помимо этого, учреждение не потребовало с исполнителя госзадания неустойку за просрочку и ненадлежащее выполнение контракта.

В части судебной системы проверено, как в 2019 году исполняли бюджет Конституционный и Верховный суды, Судебный департамент при Верховном Суде и подведомственный ему получатель бюджетных средств – Московский городской суд.

Нарушения и недостатки отмечены у всех ведомств, за исключением Верховного Суда. Основные нарушения и недостатки выявлены в Судебном департаменте и Московском городском суде: всего 27 нарушений и 17 недостатков на сумму свыше 5,2 млрд рублей.

Значительная доля недостатков связана с реализацией ФАИП в рамках ФЦП «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», по которой Судебный департамент исполняет полномочия госзаказчика. На нее же приходится и основной объем неисполненных назначений Судебного департамента в 2019 году. В частности, не обеспечен своевременный ввод 12 объектов капитального строительства по указанной ФЦП, расходы по ним на 1 января 2020 года составили 4,2 млрд рублей.

По 7 объектам не разработана и не утверждена проектная документация (строительство зданий для размещения районных и городских судов в субъектах Российской Федерации). Эта проблема носит системный характер и многократно отмечалась при проверках Судебного департамента.

Основными причинами остатков бюджетных ассигнований являлись:

- 1) Длительные сроки подготовки обосновывающих документов Судебным департаментом и Минэкономразвития России, позднее внесение изменений в ФЦП и ФАИП и позднее доведение ЛБО до получателей бюджетных средств (в IV квартале текущего финансового года).
- 2) Низкое качество планирования государственных капитальных вложений, длительные сроки проведения процедур закупок, предусмотренных Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», недостаточная квалификация заказчиков-застройщиков.
- 3) Ненадлежащее исполнение обязательств проектными организациями (нарушение установленных сроков разработки проектной документации, получение отрицательного заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России», низкое качество проектной документации), а также несвоевременное принятие заказчиками-застройщиками решений по привлечению проектных организаций к гражданско-правовой ответственности и по расторжению с ними государственных контрактов в связи с допущенными нарушениями.
- 4) Ненадлежащее исполнение условий государственных контрактов подрядными строительными организациями (отставание от установленных графиками сроков выполнения работ, расторжение государственных контрактов, в том числе по причине

банкротства), а также недостаточный контроль заказчиков-застройщиков за выполнением обязательств подрядными организациями (несвоевременное принятие решений по привлечению подрядных организаций к гражданско-правовой ответственности, по расторжению с ними государственных контрактов в связи с допущенными нарушениями).

Судебный департамент неэффективно распоряжался имуществом, которое находится в пользовании его подведомственных структур. Всего в 2019 году ведомство не учло или учло с нарушениями имущество балансовой стоимостью около 30 млн рублей.

Нарушения, которые связаны с искажением годовой бюджетной отчетности, в том числе в Московском городском суде на сумму 4,8 млрд рублей, были устранены в ходе проверки.

В части органов юстиции и системы исполнения наказаний проверены Минюст России, ФСИН России и ФССП России.

Всего проверка выявила 66 нарушений и недостатков в сфере юстиции. Минюст России в основном допускал их при составлении годовой бюджетной отчетности и ведении бухучета. Ведомство допустило нарушения в сфере государственных закупок и не обеспечило необходимый контроль за деятельностью подведомственных учреждений. Годовой отчет Минюста России о выполнении госпрограммы «Юстиция» не позволяет в полной мере оценить эффективность ее реализации.

У ФСИН России и ФССП России значительная часть нарушений и недостатков связана с выполнением федеральных целевых программ и ФАИП.

Отмечается низкий уровень реализации ФСИН России ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» по направлению «капитальные вложения». Служба не обеспечила контроль за своевременным вводом 14 объектов капитального строительства. Это создает значительные риски срыва выполнения задач и целей программы по улучшению условий содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и, соответственно, увеличения количества их обращений в Европейский суд по правам человека.

ФССП России при реализации ФЦП «Развитие судебной системы на 2013–2020 годы» использовала 134,1 млн бюджетных рублей без достижения требуемого результата. Указанные средства были потрачены на осуществление строительно-монтажных работ и разработку проектной документации по трем объектам мероприятий ФЦП, от реализации которых ведомство в итоге отказалось.

ФССП России в отчетном периоде являлась соисполнителем государственной программы Российской Федерации «Юстиция» и ответственным исполнителем ее подпрограммы «Повышение качества принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц и обеспечение установленного порядка деятельности судов». При этом сама госпрограмма не в должной мере отражает результаты деятельности ведомства в данном направлении, а целевые показатели недостаточно проработаны.

По ряду показателей госпрограммы фактические значения за прошедшие периоды превышают плановые значения будущих периодов. Это свидетельствует о проблемах

с планированием и с установлением целевых показателей, их значений. Эти целевые показатели не взаимосвязаны с объемами ресурсного обеспечения.

Проверка также выявила в ФССП России нарушения требований к оформлению первичных учетных документов и несоблюдение законодательства о контрактной системе. Выявлено 155 фактов нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг. В связи с этим направлено обращение в ФАС России.

4.2. Предварительный аудит

Проверка формирования федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов осуществлялась в 16 главных администраторах средств федерального бюджета. Кроме того, проверка проведена в Минфине России в части, относящейся к компетенции направления деятельности. Особое внимание уделялось вопросу резервов оптимизации расходов федерального бюджета и проверке обоснованности планируемых расходов.

По результатам проверки выявлено значительное количество нарушений и недостатков, а также недостаточная обоснованность бюджетных ассигнований по отдельным кодам бюджетной классификации. Это может свидетельствовать о низком качестве планирования расходов федерального бюджета.

В числе системных проблем отмечается, что бюджетные ассигнования, предусмотренные законопроектом отдельным главным распорядителям бюджетных средств по виду расходов 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-телекоммуникационных технологий», сформированы без экспертной оценки Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций.

При низком кассовом исполнении расходов за 2019 год по ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» (19,2 % показателя сводной бюджетной росписи на 2019 год) и за 8 месяцев 2020 года (21,2 % показателя сводной бюджетной росписи на 2020 год) законопроектом бюджетные ассигнования по данной ФЦП в 2021–2022 годах не изменяются по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (2 400 млн рублей).

Следует отметить, что на 2023 год законопроектом также предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 2 400 млн рублей, что на 8 169,9 млн рублей (77,3 %) меньше, чем предусмотрено действующей редакцией госпрограммы «Юстиция» (10 569,9 млн рублей). Уменьшение ресурсного обеспечения предусмотрено по направлению «Капитальные вложения», что может привести к невыполнению ФСИН России мероприятий ФЦП в предусмотренных программой объемах и в установленные сроки. При этом изменения в плановые значения показателей не вносятся.

В нарушение пункта 2 статьи 5, подпункта 4 пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» Судебным департаментом при формировании проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов в Правительство Российской Федерации представлены предложения

о финансировании федеральных судов, мировых судей и органов судейского сообщества, согласованные только Председателем Совета судей Российской Федерации, а не Советом судей Российской Федерации.

Резервы оптимизации бюджетных расходов установлены в Управлении делами Президента Российской Федерации и Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации.

По результатам комплекса мероприятий направлены представления Счетной палаты в Следственный комитет Российской Федерации, ФСИН России, ФССП России, Федеральное казначейство.

5. Краткий обзор итогов тематических мероприятий

В 2020 году направлением деятельности завершено три контрольных и три экспертно-аналитических мероприятия.

Ключевыми приоритетами в работе направления являлись проверка и анализ вопросов, непосредственно влияющих на устранение проблемных областей в сфере государственного управления, системе органов юстиции, судебной власти, и выработка предложений по их совершенствованию.

В части системы органов юстиции

При анализе проблемных областей направлением деятельности применяется комплексный и системный подход.

Ежегодно проводятся КМ и ЭАМ по отдельным направлениям деятельности, осуществляемой ФСИН России. Учитывается широкий спектр функций и полномочий, специфика деятельности ФСИН России, наличие крупного имущественного комплекса и производственного сектора уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее – УИС), который входит, по оценкам специалистов, в число ведущих отечественных товаропроизводителей по объему производства и ассортименту выпускаемой продукции.

Счетной палатой в 2017 году проведены ЭАМ «Анализ эффективности обеспечения привлечения к труду осужденных к лишению свободы» и КМ «Проверка эффективности обеспечения привлечения к труду осужденных к лишению свободы» с участием КСО. В 2018 году проведен аудит эффективности использования государственных ресурсов на информатизацию ФСИН России. По итогам мероприятий установлены факты нарушений бюджетного законодательства, законодательства в сфере закупок для государственных нужд, факты ненадлежащего контроля ФСИН России за деятельностью учреждений и органов УИС, а также за соблюдением законности и обеспечением прав осужденных. Выявлены нарушения и недостатки в части нормативно-правового регулирования трудовой адаптации осужденных и в сфере информатизации, установлено неэффективное использование информационных систем и имущества.

В 2020 году проведено КМ «Аудит эффективности расходования ФСИН России бюджетных средств на закупки лекарственных препаратов и медицинских изделий в 2019 году»². Мероприятие проведено по поручению Президента Российской Федерации (первый этап). По итогам аудита выявлены нарушения и недостатки при осуществлении закупки лекарственных препаратов, медицинских изделий и оборудования для нужд УИС.

В 2021 году будет завершен второй этап аудита, по результатам которого будет дана оценка эффективности расходования ФСИН России бюджетных средств на закупки лекарственных препаратов и медицинских изделий в 2020 году.

По итогам первого этапа проверки направлено письмо Президенту Российской Федерации, который дал соответствующие поручения Правительству Российской Федерации.

С учетом наработок в части высокорисковых зон реализации госпрограммы «Юстиция» направлением деятельности проведено ЭАМ «Стратегический аудит государственной программы Российской Федерации «Юстиция» (2013–2020 годы)».

Госпрограмма «Юстиция» в последние годы находилась в числе лидеров как по исполнению расходов, так и по достижению ключевых показателей. Однако анализ Счетной палаты показал, что ежегодно демонстрируемые высокие результаты недостаточно репрезентативны и не позволяют объективно оценить достижение поставленных в госпрограмме целей и задач.

Одна из ключевых проблем – отсутствие документов стратегического планирования, которые устанавливают приоритеты и цели в сфере юстиции. Цели госпрограммы «Юстиция»: преодоление правового нигилизма; развитие в обществе правовой модели поведения граждан; поддержание устойчивого уважения к закону, – определены при отсутствии первоначальных, промежуточных и конечных критериев или показателей уровня отношения общества к закону. Ожидаемые результаты госпрограммы не указаны в виде качественных и количественных характеристик и конкретных завершенных событий, которые позволяют однозначно оценить результаты ее реализации.

Недостаточно проработана и стабильна система показателей госпрограммы и входящих в нее подпрограмм. Практически ежегодно (с 2013 по 2020 год) они изменялись. Минимальное общее число показателей составляло 36 единиц (в 2014 и 2015 годах), а максимальное – 49 (в 2016 году). Количество показателей, характеризующих выполнение задач непосредственно самой госпрограммы, варьировалось от 8 до 12. Из них только 3 показателя остались неизменными с начала реализации госпрограммы «Юстиция».

На низком уровне находится и система управления рисками госпрограммы. Как показал анализ, она описывает только отдельные виды рисков (основные – нормативно-правовые риски и риски недофинансирования). При этом полноценная система, включающая полный перечень рисков, меры их минимизации и способы управления, не создана.

2. Результаты КМ имеют статус «ДСП».

По итогам ЭАМ направлено письмо в Правительство Российской Федерации с системными предложениями о разработке:

- отраслевых документов стратегического планирования по компетенции Минюста России и ФССП России;
- общих стратегий государственной политики в сферах исполнения уголовных наказаний и судебно-экспертной деятельности, которые определены задачами госпрограммы «Юстиция»;
- изменений в госпрограмму, в том числе в части уточнения содержания целей, ожидаемых результатов, системы целевых показателей госпрограммы;
- комплекса мероприятий по управлению рисками ее реализации.

Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Ю.Григоренко³ даны поручения Минюсту России, Минэкономразвития России, ФСИН России и ФССП России рассмотреть результаты проведенного Счетной палатой экспертно-аналитического мероприятия. Об итогах рассмотрения и о принятых мерах ведомства должны представить доклад в Правительство Российской Федерации и проинформировать Счетную палату.

По результатам ЭАМ «Результативность выполнения Федеральной службой судебных приставов в период 2019–2020 годов федерального проекта «Цифровое государственное управление» национального проекта «Цифровая экономика» установлено, что достижение ФССП России результата федерального проекта, который направлен на повышение эффективности ее деятельности в интересах граждан, юридических лиц и государства, осуществлялось в проверяемом периоде ненадлежащим образом и с нарушением установленных сроков.

Паспортом федерального проекта предусмотрена характеристика результата, на достижение которого ФССП России влияния не оказывает.

Некачественное планирование, которое было допущено на стадии формирования плана мероприятий по реализации федерального проекта, привело к необходимости осуществления длительных процедур по его корректировке.

Контрольные точки федерального проекта исполняются с несоблюдением установленных сроков. В 2019 году 43 % контрольных точек исполнено с нарушением установленного срока, 36 % контрольных точек не исполнено, исполнен только 21 % контрольных точек. В 2020 году 7 % контрольных точек исполнено с нарушением установленного срока, 87 % – находится на стадии исполнения, исполнено 6 % контрольных точек.

Кассовое исполнение расходов в целях реализации федерального проекта осуществляется только с мая 2020 года и составило по состоянию на 2 ноября 2020 года 15 100 тыс. рублей (или 2,97 % от показателей сводной бюджетной росписи). Отмечаются риски неисполнения соответствующих бюджетных назначений

3. От 30 декабря 2020 г. № ДГ-П4-17465.

на 2020 год, которые могут повлиять на эффективность достижения результата федерального проекта.

Установлены признаки нецелевого использования средств федерального бюджета в сумме 17 996 тыс. рублей.

В ходе ЭАМ на основании предложений Счетной палаты ФССП России совместно с Минцифры России приняты превентивные меры, результатом которых стало предотвращение нецелевого использования средств федерального бюджета в объеме 125 665,3 тыс. рублей.

В ходе анализа осуществления мероприятий федерального проекта выявлен ряд рисков, которые способны оказать влияние на достижение предусмотренных им целей и результатов, а также сроки его реализации. При этом снижение рисков реализации федерального проекта ФССП России осуществлялось лишь путем исключения и переноса сроков реализации контрольных точек федерального проекта.

По результатам проведенного мероприятия направлено информационное письмо в Правительство Российской Федерации⁴ с системными предложениями по внесению изменений в нормативные правовые акты, которые ориентированы на достижение результата федерального проекта, и обращение Счетной палаты в Генеральную прокуратуру Российской Федерации⁵.

В части приоритетных рекомендаций в сфере органов юстиции отмечаются следующие.

По результатам КМ «Аудит эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2015–2017 годах на продовольственное обеспечение Федеральной службы исполнения наказаний»⁶ Председателю Правительства Российской Федерации направлено информационное письмо⁷. По нему дано поручение Минюсту России и ФСИН России рассмотреть результаты контрольного мероприятия и представить в Правительство Российской Федерации доклад о результатах рассмотрения и принятых мерах, а также проинформировать Счетную палату.

Минюстом России совместно с ФСИН России рассмотрен вопрос о внесении изменений в госпрограмму «Юстиция». Принято решение о нецелесообразности включения в нее мероприятий, которые предусматривают установление минимальных объемов закупок основных видов продовольствия у внутрисистемных производителей УИС по ценам производителей, сложившимся в регионе, в общем объеме финансирования на продовольственное обеспечение. Решение обусловлено отсутствием соответствующих задач в проекте Концепции развития УИС до 2030 года. При этом в детальный план-график реализации госпрограммы «Юстиция» на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов включены контрольные события, которые устанавливают объемы закупок основных видов продовольствия

4. От 21 января 2020 г. №01-162/07-02.

5. От 21 января 2021 г. №01-160/07-02.

6. Пункт 3.5.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

7. Информационное письмо от 14 марта 2019 г. № 01-697/07-02.

у внутрисистемных производителей УИС по ценам производителей, сложившимся в регионе, от общего объема финансирования на продовольственное обеспечение осужденных, обвиняемых и подозреваемых в размере 60, 65 и 70 % соответственно.

В целях совершенствования нормативно-правового регулирования продовольственного обеспечения УИС Минюстом России и ФСИН России принят ряд нормативных правовых актов.

По вопросу обеспечения достоверности отчетных данных о реализации государственного оборонного заказа в части продовольственного обеспечения ФСИН России доработана АИС «Учет и контроль исполнения контрактов по продовольственному обеспечению» на предмет включения данных по всем бюджетополучателям.

В части судебной власти

С учетом анализа проблемных областей использования средств федерального бюджета сформированы приоритеты в сфере судебной власти, которые составили основные направления проверок, в том числе:

- оплата труда адвокатов, участвующих в качестве защитника в уголовном процессе по назначению суда⁸;
- материально-техническое обеспечение института присяжных заседателей и аудиопотоколирования судебных заседаний в районных судах и гарнизонных военных судах – о системе федеральных судов общей юрисдикции (КМ «Проверка использования средств федерального бюджета, предусмотренных на применение института присяжных заседателей и обеспечение аудиопотоколирования судебных заседаний в районных судах и гарнизонных военных судах в 2017–2019 годах», которое завершено в 2020 году, ЭАМ «Оценка эффективности использования средств федерального бюджета, предусмотренных на обеспечение деятельности присяжных заседателей и аудиопотоколирования судебных заседаний в федеральных судах общей юрисдикции, в 2017–2020 годах», переходящее на 2021 год);
- ресурсное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции (ЭАМ «Анализ и оценка использования бюджетных средств на ресурсное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции в 2015–2019 годах», переходящее на 2021 год).

Актуальность проведения данных мероприятий была подтверждена независимыми экспертами и представителями гражданских и общественных организаций в июле 2019 года на стратегической сессии, посвященной планированию работы Счетной палаты.

В 2020 году было завершено КМ «Проверка использования средств федерального бюджета, предусматриваемых на применение института присяжных заседателей

8. ЭАМ «Анализ использования средств федерального бюджета, предусматриваемых на оплату труда адвокатов, участвующих в качестве защитника в уголовном процессе по назначению суда, в 2016–2018 годах и текущем периоде 2019 года», завершено в декабре 2019 года, письмо в Правительство Российской Федерации от 23 января 2020 г. № 01-131/07-04.

и обеспечение аудиопротоколирования судебных заседаний в районных судах и гарнизонных военных судах». Счетная палата проверила, как управления Судебного департамента Бурятии, Карелии, Нижегородской области и Чукотского автономного округа использовали средства, предусмотренные на внедрение института присяжных заседателей и ведение аудиопротоколирования судебных заседаний (проведено обследование 109 районных судов).

Проверка показала, что на 1 января 2020 года необходимые условия для работы присяжных заседателей в полном объеме созданы не были. Доля уголовных дел, рассмотренных проверенными районными судами в 2018–2019 годах с участием присяжных заседателей, составила менее 2 % от уголовных дел, в рассмотрении которых они могли бы участвовать.

В части аудиопротоколирования судебных заседаний отмечена положительная динамика. В 2017–2018 годах оно осуществлялось только в 6 % случаев, в 2019 году количество таких заседаний увеличилось до 39,4 %. При этом с 1 сентября 2019 года эта процедура носит обязательный характер.

Вместе с тем остаются нерешенными вопросы унификации технических устройств, которые используются для аудиозаписи судебных заседаний, систем фиксации, способов и форматов записи.

Финансовые операции по закупке компакт дисков CD-R (RW), DVD-R (RW) для районных судов в целях архивного хранения аудиозаписей (аудиопротоколов) судебных заседаний, а также изготовления и выдачи их копий участникам судебного разбирательства отражены в бюджетном учете с нарушением бюджетного законодательства на общую сумму 4 130,1 тыс. рублей. Это обуславливает недостоверность бюджетной отчетности получателя бюджетных средств.

Проверка также выявила нецелевое расходование средств на общую сумму 36 млн рублей. Большая часть нецелевых расходов (28,5 млн рублей) осуществлена при реконструкции здания Пудожского районного суда. Остальные – в ходе капитального ремонта районного суда в Республике Карелия и ряда районных судов Чукотского автономного округа. Эти суды размещаются в помещениях муниципальных образований, а утвержденные бюджетные назначения не предусматривали расходы на ремонт имущества, которое находится в муниципальной собственности.

По данным фактам Счетная палата направила обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и представления объектам контроля.

Указанные в обращении факты нашли свое подтверждение и явились основанием для направления материалов проверки в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании бывших должностных лиц управлений Судебного департамента в Республике Карелия и Чукотского автономного округа.

Представления выполнены и сняты с контроля.

Во исполнение представления Счетной палаты Управлением Судебного департамента в Республике Карелия, которое осуществляет обеспечение деятельности Пудожского районного суда Республики Карелия, 25 ноября 2020 года произведено увеличение

первоначальной стоимости объекта нефинансового актива (здание Пудожского районного суда Республики Карелия) на сумму 28 467 тыс. рублей.

По итогам проверки Счетная палата направила информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» в части установления срока компенсационных выплат присяжным заседателям. В настоящее время сроки не установлены, что создает риски нарушения прав присяжных заседателей на своевременное материальное обеспечение⁹. Предложение было поддержано, Минюсту России поручено¹⁰ совместно с заинтересованными федеральными государственными органами разработать соответствующий законопроект и внести его в Правительство Российской Федерации до 30 апреля 2021 года в установленном порядке.

В качестве приоритетных рекомендаций в сфере судебной власти отмечаются рекомендации, которые направлены на совершенствование механизма оплаты труда адвокатов по назначению суда и органов следствия¹¹, а именно мероприятия по повышению:

- уровня оказания адвокатами квалифицированной юридической помощи;
- эффективности расходования бюджетных ассигнований при оплате труда адвокатов;
- прозрачности расходов федерального бюджета;
- открытости судебной системы для граждан и общественных институтов.

Предлагаемые мероприятия могут быть реализованы при внесении соответствующих изменений в процессуальное законодательство Российской Федерации, а также Положение о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением дела арбитражным судом, гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1240.

Рекомендации Счетной палаты приняты в работу заинтересованными ведомствами и восприняты как необходимые для решения обозначенных проблем. В частности:

- разосланы указания о недопущении нарушения законодательства при перечислении бюджетных средств на счета адвокатских образований;

9. Письмо от 18 ноября 2020 г. № 01-2593/07-04.

10. Поручение Председателя Правительства Российской Федерации от 13 января 2021 г. № ММ-П-132.

11. Письмо в Правительство Российской Федерации от 23 января 2020 г. № 01-131/07-04 по результатам ЭАМ «Анализ использования средств федерального бюджета, предусматриваемых на оплату труда адвокатов, участвующих в качестве защитника в уголовном процессе по назначению суда, в 2016–2018 годах и текущем периоде 2019 года» (завершено в декабре 2019 года, рекомендации выданы в 2020 году).

- разработан и проходит согласование проект совместного приказа Минюста России и Минфина России «Об утверждении Перечня документов, необходимых для подтверждения действий адвоката по осуществлению полномочий, предусмотренных частями первой и второй статьи 53 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также на осуществление других действий адвоката по оказанию квалифицированной юридической помощи»;
- реализуется комплекс мер по: цифровизации процесса использования бюджетных средств на оплату труда адвокатов; совершенствованию процедуры ведения реестра адвокатов; повышению достоверности и прозрачности процедуры оплаты труда адвокатов за счет средств федерального бюджета;
- планируется привлечение Центрального банка Российской Федерации для решения вопроса об открытии счетов адвокатам в статусе «предпринимателя».

В качестве исполненных (частично исполненных) приоритетных рекомендаций в сфере судебной власти отмечаем следующие:

- в целях устранения системного нарушения, неоднократно отмечаемого в рамках проверки формирования проекта бюджета¹², Минфином России подготовлен и направлен на рассмотрение заинтересованным ведомствам проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в целях уточнения порядка финансирования судов»;
- в 2019 году проведено КМ «Проверка использования средств федерального бюджета на выплату процессуальных издержек управлениями Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и обеспечения открытости правосудия в субъектах Российской Федерации в 2016–2018 годах и текущем периоде 2019 года». По его результатам Минфин России учел предложение Счетной палаты в части регулирования отношений, связанных с привлечением экспертов, специалистов, переводчиков и иных участников судопроизводства по назначению, в проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд». Законопроект находится на согласовании в Правительстве Российской Федерации.

В части государственного управления

В 2020 году при непосредственном обращении Совета Федерации Федерального Собрания проведено ЭАМ «Оценка эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2018–2020 годах на погашение задолженности отдельных общественных некоммерческих организаций, образовавшейся в связи с осуществлением уставной деятельности, и анализ наличия иных источников

12. ЗСП-190/16-09 от 14 октября 2020 г.

для погашения указанной задолженности». По его результатам установлен ряд значительных системных нарушений и недостатков¹³.

По итогам ЭАМ направлено письмо Президенту Российской Федерации, который дал соответствующие поручения Правительству Российской Федерации. В настоящее время осуществляется мониторинг реализации поручений Президента Российской Федерации.

По итогам КМ «Проверка целевого и эффективного использования субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания и субсидии на иные цели, предоставленных Управлением делами Президента Российской Федерации в 2017–2018 годах в сфере общественного питания и производства сельхозпродукции»¹⁴ установлены:

- недостатки в нормативно-правовом регулировании предоставления подведомственным организациям субсидий юридическим лицам в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации;
- факты нарушения требований Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)¹⁵ в части формирования госзадания, базового норматива затрат, неустановления характеризующих качество и (или) содержание государственной услуги показателей;
- несоответствие деятельности подведомственных сельскохозяйственных предприятий предмету и целям их создания, которые предусмотрены в уставах указанных предприятий;
- неиспользование ¼ объема имущественного комплекса предприятий и учреждения, созданных в целях обслуживания протокольных мероприятий и организации общественного питания, факты сдачи в аренду сторонним организациям по цене ниже рыночной и иные нарушения.

По фактам, имеющим признаки уголовно наказуемого деяния, направлено обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая, в свою очередь, проводит доследственную проверку.

В 2020 году направление деятельности как центр компетенции активно участвовало в реализации своих предложений по трансформации системы внутреннего финансового аудита в систему внутреннего аудита.

По результатам направленных Счетной палатой предложений внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 325, от 17 марта 2014 г. № 193 в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита; устранена избыточная формализация процедур внутреннего финансового контроля, установлены правовые основания для разработки Минфином России единых для всех уровней

13. Результаты ЭАМ имеют статус «ДСП».

14. Результаты проверки имеют статус «ДСП».

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640.

бюджетной системы федеральных стандартов внутреннего финансового аудита и приняты основополагающие стандарты.

В целях реализации предложений Правительством Российской Федерации поручено Минфину России, Минэкономразвития России и Минтруду России совместно с заинтересованными органами государственной власти и органами местного самоуправления подготовить проект правового акта Правительства Российской Федерации. Документом будет утверждена концепция организации и осуществления внутреннего аудита в организациях бюджетной сферы вместе с дорожной картой (планом реализации указанной концепции) по трансформации действующей системы внутреннего финансового аудита в систему внутреннего аудита.

В рамках исполнения данного поручения Правительства Российской Федерации на площадке Счетной палаты неоднократно рассматривалась Концепция перехода от внутреннего финансового аудита к внутреннему аудиту.

В ноябре 2020 года проект концепции рассмотрен на ВКС с участием ответственных сотрудников Минфина России и согласован Счетной палатой¹⁶.

По предложению Счетной палаты Минфином России совместно с Минтрудом России с 2021 года запланированы:

- проведение на регулярной основе мероприятий по профессиональному развитию государственных служащих, которые осуществляют полномочия по внутреннему финансовому аудиту;
- подготовка курса видео-лекций и презентаций совместно с организациями, которые осуществляют образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам для государственных служащих;
- использование ресурса ФГИС «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации».

6. Обзор результатов работы по экспертизе нормативных правовых актов (НПА)

В 2020 году проведено 58 экспертиз нормативных правовых актов¹⁷, по результатам которых направлено 10 заключений и 48 писем с позицией Счетной палаты.

Один из ключевых приоритетов направления деятельности – совершенствование законодательства, которое регламентирует контрольно-надзорную деятельность, в том числе в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины».

По результатам экспертизы проектов федеральных законов «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» Счетной палатой направлен ряд

16. Письмо Счетной палаты от 2 декабря 2020 г. № 07-371/07-03.

17. Без учета писем, содержащих позицию о нецелесообразности подготовки заключения Счетной палаты.

замечаний и предложений¹⁸, требующих доработки представленных законопроектов, значительная часть которых была учтена в принятых 31 июля 2020 г. Федеральных законах № 247-ФЗ и № 248-ФЗ.

До настоящего времени не приняты проекты федеральных законов «Об основах разрешительной деятельности», «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Указанные законопроекты неоднократно поступали на рассмотрение в 2020 году и не были поддержаны Счетной палатой.

Анализ новых проектов КоАП и Процессуального КоАП, проведенный в Счетной палате, показал, что оба законопроекта не отвечают целям их создания и концептуальным подходам, обозначенным Правительством Российской Федерации в рамках «регуляторной гильотины». Это подразумевает в том числе как сокращение составов административных правонарушений, так и изменение подходов к назначению наказания и трансформацию института административной ответственности из карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего применению в случаях, если профилактические и принудительно-профилактические меры не имели должного воздействия. Реализация новых кодексов об административных правонарушениях в представленной редакции не будет способствовать снятию административного давления на бизнес, улучшению делового и инвестиционного климата в стране.

По результатам рассмотрения проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» представлен значительный ряд замечаний и предложений¹⁹. Установлено, что представленный законопроект требует системной доработки в части текста вносимых изменений, обеспечения унификации подходов и терминологического единства, исключения противоречий и дублирования с Федеральным законом № 248-ФЗ. Представлена позиция о рассмотрении данного законопроекта совместно с проектами подзаконных актов, которые регулируют порядок осуществления контроля (надзора) в конкретной сфере.

Необходимо отметить, что аудитор Счетной палаты Т.В.Блинова, представляя позицию Счетной палаты, приняла активное участие в обсуждении и формировании указанных нормативных правовых актов в рамках рабочих групп, комиссий, а также в дискуссиях на различных площадках.

Направление деятельности при непосредственном участии аудитора Счетной палаты Т.В.Блиновой было задействовано в совершенствовании законодательства, предусмотренного в рамках выполнения перечня поручений Президента Российской Федерации от 16 февраля 2016 г. № Пр-299 (пункт 3, подпункт «в», абзац 8).

18. ЗСП-271/07-01 от 25 декабря 2019 г., ЗСП-272/07-01 от 25 декабря 2019 г.

19. ЗСП-229/07-Д от 07 декабря 2020 г.

По итогам проработки со Счетной палатой вопроса о привлечении федеральными государственными учреждениями соисполнителей к оказанию услуг (выполнению работ), предусмотренных государственными заданиями, Минфином России по предложению Счетной палаты подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)». Документ предусматривает наделение федеральных органов исполнительной власти полномочиями по установлению права учреждениям привлекать иных лиц к исполнению части государственного задания с указанием в отчете о выполнении государственного задания объема государственных услуг (работ), фактически оказанных (выполненных) с привлечением иных лиц. Реализация предлагаемых изменений позволит выявить и проанализировать все случаи привлечения федеральными государственными учреждениями соисполнителей к оказанию услуг (выполнению работ), которые предусмотрены государственными заданиями.

Направлением подготовлено заключение Счетной палаты по результатам рассмотрения проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)». Было отмечено, что предлагаемые в проекте постановления изменения нуждаются в дополнительном обосновании в части причин отклонения сроков реализации объектов от указанной в действующем паспорте ФЦП нормативной продолжительности строительства и необходимости увеличения объемов финансирования строительства этих объектов при уменьшении значения показателей их мощности. Замечания Счетной палаты были учтены, нормативный акт принят²⁰.

В рамках проблематики функционирования судебной власти отмечаются законопроекты, не поддержанные Счетной палатой, которые касаются пяти проектов федеральных законов «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (об увеличении числа мировых судей). Системными недостатками разработанных законопроектов являлись необоснованное увеличение числа мировых судей в субъектах Российской Федерации и потребность в привлечении дополнительных средств федерального бюджета, направленных на исполнение установленных законодательством Российской Федерации обязательств, кроме приведенных в финансово-экономическом обосновании к законопроектам. Законопроекты в настоящее время дорабатываются.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2020 г. № 1992 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)».

