



Заключение

Счетной палаты
Российской Федерации
о результатах внешней проверки
исполнения Федерального
закона «О федеральном бюджете
на 2019 год и на плановый период
2020 и 2021 годов» и бюджетной
отчетности об исполнении
федерального бюджета за 2019 год
в Федеральной службе
исполнения наказаний
(А.П.Калашников)



Т.В. БЛИНОВА
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2019 год в Федеральной службе исполнения наказаний (А.П.Калашников)

Утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
10 июля 2020 года

1. Общие положения

1.1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) по результатам внешней проверки исполнения Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изменениями) (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ) в Федеральной службе исполнения наказаний (далее – ФСИН России) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) и Стандартом внешнего государственного аудита (контроля) СГА 203 «Последующий контроль за исполнением федерального бюджета».

Заключение Счетной палаты по главному администратору средств федерального бюджета подготовлено на основании результатов контрольного мероприятия, проведенного в Федеральной службе исполнения наказаний. По результатам контрольного мероприятия, проведенного Счетной палатой, составлен акт, который подписан без замечаний проверяемой стороны.

1.2. Бюджетная отчетность главного администратора средств федерального бюджета за 2019 год (далее – бюджетная отчетность) представлена ФСИН России в Счетную палату 26 марта 2020 года, что соответствует сроку представления годовой бюджетной отчетности, установленному статьей 264⁹ Бюджетного кодекса.

Бюджетная отчетность составлена ФСИН России на основании Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной

приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н, и соответствует структуре и бюджетной классификации, которые применялись при утверждении федерального закона о федеральном бюджете на отчетный финансовый год. Организация бюджетного учета осуществлялась на основании Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению, утвержденными приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н, а также Плана счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению, утвержденными приказом Минфина России от 6 декабря 2010 г. № 162н.

1.3. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность ФСИН России, являются Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации № 5473-1¹, Указ № 1314². ФСИН России подведомственна Министру России.

2. Результаты проверки и анализа выполнения ФСИН России бюджетных полномочий

2.1. В соответствии с приложением № 6 к Федеральному закону № 459-ФЗ ФСИН России в 2019 году включена в перечень главных администраторов доходов федерального бюджета с закреплением восьми кодов доходов.

Во исполнение статьи 160¹ Бюджетного кодекса и постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 995 ФСИН России как главным администратором доходов федерального бюджета изданы приказы, которыми утвержден перечень учреждений и органов УИС, осуществляющих бюджетные полномочия администраторов доходов федерального бюджета, и закреплены источники доходов федерального бюджета, по которым осуществляется администрирование.

Перечень подведомственных администраторов доходов федерального бюджета утвержден приказом ФСИН России от 4 марта 2019 г. № 148. Этим же приказом за 1753 учреждениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации и территориальными органами ФСИН России закреплены 25 и 19 кодов бюджетной классификации доходов федерального бюджета соответственно.

В соответствии с пунктом 2 приказа ФСИН России от 2 июля 2013 г. № 290 за центральным аппаратом ФСИН России закреплены 13 источников доходов федерального бюджета (действовал по 13 ноября 2019 года включительно),

-
1. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».
 2. Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» (далее – Указ № 1314).

а пунктом 2 приказа ФСИН России от 14 ноября 2019 г. № 1043 – 17 источников доходов федерального бюджета (действует с 14 ноября 2019 года).

Всего в проверяемом периоде ФСИН России осуществляла администрирование доходов по 47 кодам бюджетной классификации (с учетом кодов подвида доходов) или по 30 кодам бюджетной классификации (без учета кодов подвида доходов).

Представление в Минфин России прогноза и уточненного прогноза администрируемых доходов для составления проекта федерального бюджета на 2019 год и проекта закона о внесении изменений в закон о бюджете на 2019 год осуществлялось ФСИН России в соответствии с Порядком формирования и представления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, Центральным Банком Российской Федерации обоснований прогноза поступления доходов федерального бюджета, утвержденным приказом Минфина России от 29 июля 2016 г. № 128н, в установленные сроки.

ФСИН России обеспечено своевременное внесение информации в государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет») для включения в перечень источников доходов Российской Федерации в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868.

Прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет по ФСИН России на 2019 год составил первоначально 40 457 553,2 тыс. рублей, с учетом изменений 40 916 233,9 тыс. рублей и 41 537 191,2 тыс. рублей, что было учтено в прогнозируемом общем объеме доходов федерального бюджета (статья 1 Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями).

2.2. В проверяемом периоде центральный аппарат ФСИН России осуществлял полномочия администратора доходов по осуществлению начислений, учету и контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним в соответствии с частью 2 статьи 160¹ Бюджетного кодекса.

Работа по принудительному взысканию доходов с плательщиков платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним через судебные органы или через судебных приставов в случаях, предусмотренных законодательством, осуществлялась ФСИН России в соответствии с пунктом 4.28 Административного регламента исполнения государственных функций по правовому обеспечению деятельности учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний, утвержденного приказом ФСИН России от 18 августа 2005 г. № 718.

Вместе с тем в ходе контрольного мероприятия установлено, что ФСИН России не в полной мере выполнены полномочия по учету и контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, а также по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита, предусмотренные статьями 1601 и 1602-1 Бюджетного кодекса.

ФСИН России в рамках внутреннего финансового контроля в 2019 году не проводились проверки в отношении центрального аппарата ФСИН России, территориальных органов и учреждений ФСИН России в части начисления, учета и контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в федеральный бюджет, предусмотренные подпунктом «к» пункта 4 Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда Российской Федерации) внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193 (действовавшим в 2019 году).

Возврат излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет осуществляется в порядке, установленном приказом Минфина России от 18 декабря 2013 г. № 125н «Об утверждении порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации». В 2019 году согласно Отчету о состоянии лицевого счета администратора доходов (ф. ОКУД 0531787) центральным аппаратом ФСИН России оформлены возвраты из федерального бюджета на сумму 1080,6 тыс. рублей.

Зачет (уточнение) излишне уплаченных платежей в федеральный бюджет осуществляется в порядке, установленном приказом Минфина России от 18 декабря 2013 г. № 125н. В проверяемом периоде согласно Отчету о состоянии лицевого счета администратора доходов (ф. ОКУД 0531787) центральным аппаратом ФСИН России произведены зачеты на сумму (+)62,2 тыс. рублей, уточнения излишне уплаченных платежей в федеральный бюджет на сумму (-)5,2 тыс. рублей (по центральному аппарату ФСИН России).

ФСИН России зарегистрирована в качестве участника в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП) с 17 апреля 2013 года. С 19 июля 2016 года в ФСИН России организована эксплуатация программного обеспечения «Модуль учета начислений» на промышленном сервере ГИС ГМП, а также передача в ГИС ГМП сведений о начислениях всеми подведомственными администраторами доходов бюджета.

В целях направления в ГИС ГМП сведений о начислениях территориальными органами ФСИН России осуществлена регистрация всех подведомственных ФСИН России администраторов дохода бюджета (по данным ФСИН России – 1800 учреждений).

За 2019 год согласно данным электронного регистратора УИН в ГИС ГМП всеми администраторами доходов, подведомственными ФСИН России, передана информация о 5 653 начислениях на общую сумму 709 078,8 тыс. рублей.

2.3. Бюджетные полномочия главного распорядителя средств федерального бюджета осуществлялись ФСИН России в отчетном периоде на основании части 1 статьи 158 Бюджетного кодекса, а также в соответствии с подпунктом 6 пункта 7 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденного Указом № 1314.

Распоряжением ФСИН России от 3 апреля 2017 г. № 71-р утвержден Перечень подведомственных Федеральной службе исполнения наказаний распорядителей и получателей бюджетных средств (далее – Перечень). С учетом изменений, внесенных в Перечень, количество распорядителей и получателей бюджетных средств по состоянию на 31 декабря 2019 года составило 1867 органов и учреждений. В ходе анализа изменений, внесенных в Перечень, установлено, что вследствие ненадлежащего исполнения полномочий главного распорядителя бюджетных средств в части формирования перечня подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств, предусмотренных подпунктом 2 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса, ФСИН России в 2019 году не внесены изменения в Перечень, в связи с ликвидацией (реорганизацией) в 2019 году 27 подведомственных учреждений и переименованием 9 казенных учреждений, подчиненных территориальным органам ФСИН России.

Ведение реестра расходных обязательств осуществлялось в проверенном периоде ФСИН России в установленном порядке.

Планирование соответствующих расходов федерального бюджета, составление обоснований бюджетных ассигнований и внесения изменений в них в целом осуществлялось ФСИН России в установленном порядке.

Вместе с тем ФСИН России в нарушение пункта 27 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н (редакции от 21 июня 2018 года), согласно которому главные распорядители средств федерального бюджета в течение пяти рабочих дней со дня утверждения изменений сводной росписи в связи с принятием федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период обеспечивают уточнение предложений по внесению изменений в обоснования бюджетных ассигнований и их представление в Министерство финансов Российской Федерации, ФСИН России в связи с принятием Федерального закона от 18 июля 2019 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и Федерального закона от 2 декабря 2019 г.

№ 389-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» Уведомления о внесении изменений в обоснования бюджетных ассигнований от 9 августа 2019 г.

№ 1-93-320/0008 и от 16 декабря 2019 г. № 1-93-320/0022 были сформированы через 16 и 10 рабочих дней после утверждения изменений сводной бюджетной росписи, то есть на 11 и 5 рабочих дней позже установленного срока соответственно.

Кроме того, в ходе контрольного мероприятия установлены следующие факты нарушения ФСИН России требований бюджетного законодательства в части составления, утверждения и ведения бюджетной росписи:

- в нарушение пункта 2 статьи 219.1 Бюджетного кодекса, пункта 30 Порядка № 184н³, которыми установлено, что главные распорядители доводят показатели бюджетной росписи и лимиты бюджетных обязательств до подведомственных распорядителей и получателей до начала очередного финансового года, ФСИН России показатели бюджетной росписи доведены до подведомственных распорядителей и получателей в 2019 году, то есть после начала очередного финансового года, поскольку бюджетная роспись ФСИН России на 2019 финансовый год и на плановый период 2020 и 2021 годов была утверждена только 24 января 2019 года;
- в нарушение пункта 42 Порядка № 184н, согласно которому изменение бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств главного распорядителя осуществляется в срок не позднее двух рабочих дней до окончания текущего финансового года (27 декабря 2019 года), ФСИН России утверждены справки об изменении бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств (ф. 0501150) от 14 января 2020 г. № 1-26-320/0015 и от 15 января 2020 г. № 1-26-320/001, то есть с нарушением установленного срока на шесть и семь рабочих дней соответственно;
- в нарушение пункта 38 Порядка № 184н, в соответствии с которым главные распорядители вносят изменения в утвержденные показатели бюджетной росписи и лимиты бюджетных обязательств главного распорядителя в срок, не превышающий трех рабочих дней со дня получения от Федерального казначейства изменений сводной росписи и лимитов бюджетных обязательств, ФСИН России в 2019 году с нарушением установленного срока от 2 дней до 21 дня утверждены 14 справок об изменении бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств (ф. 0501150).

Распределение бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств по распорядителям и получателям средств федерального бюджета осуществлялось ФСИН России в соответствии с требованиями бюджетного законодательства⁴. При доведении лимитов бюджетных обязательств в отчетном периоде ФСИН России соблюдены требования Правительства Российской Федерации⁵.

Действовавший в отчетном году Порядок составления, утверждения и ведения бюджетных смет Федеральной службы исполнения наказаний, территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний, и федеральных казенных

-
3. Приказ Минфина России от 27 августа 2018 г. № 184н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета), а также утверждения (изменения) лимитов бюджетных обязательств» (далее – Порядок № 184н).
 4. Приказ Минфина России от 30 сентября 2008 г. № 104н «О Порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня».
 5. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2017 г. № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» и постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 1664 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

учреждений уголовно-исполнительной системы, утвержденный приказом ФСИН России от 2 февраля 2017 г. № 76, не соответствовал Общим требованиям к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, утвержденным приказом Минфина России от 14 февраля 2018 г. № 26н.

Государственные задания ФСИН России в 2019 году не формировались и не утверждались. Бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов ФСИН России не предусматривались.

Бюджетная отчетность ФСИН России как главного распорядителя бюджетных средств формировалась в соответствии с Инструкцией № 191н⁶ и представлена в Федеральное казначейство и Счетную палату в установленные сроки.

Вместе с тем установлено, что в 2019 году в нарушение пункта 13 Положения об использовании в 2019 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 1789, согласно которому главные распорядители средств федерального бюджета, которым распоряжениями Правительства Российской Федерации предусмотрено выделение бюджетных ассигнований резервного фонда, представляют в Минфин России по установленной им форме сведения о результатах реализации мероприятий, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда: ежемесячно – не позднее 5-го рабочего дня по окончании отчетного периода (по состоянию на 1-е число месяца, следующего за отчетным) на основании оперативной информации об исполнении федерального бюджета; ежеквартально – не позднее 30-го календарного дня по окончании отчетного периода и за год – не позднее 7 апреля 2020 года на основании показателей квартальной и годовой бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета соответственно, ФСИН России:

- ежемесячные и ежеквартальные сведения о результатах реализации мероприятий, осуществляемых за счет бюджетных ассигнований резервного фонда в 2019 году, в Минфин России не направлялись;
- сведения о результатах реализации мероприятий, осуществляемых за счет бюджетных ассигнований резервного фонда в 2019 году, за год направлены письмом от 27 января 2020 г. № исх-07-4569, то есть до утверждения годовой бюджетной отчетности ФСИН России.

2.4. В проверенном периоде ФСИН России как главный распорядитель средств федерального бюджета распределял бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 158 Бюджетного кодекса.

6. Приказ Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (далее – Инструкция № 191н).

Функции распорядителей средств федерального бюджета осуществлял 81 территориальный орган ФСИН России.

В 2019 году подведомственным распорядителям бюджетных средств отдельные полномочия главного распорядителя средств федерального бюджета не передавались.

2.5. Бюджетные полномочия получателя бюджетных средств осуществлялись центральным аппаратом ФСИН России в отчетном периоде в соответствии с требованиями статьи 162 Бюджетного кодекса.

Бюджетная смета центрального аппарата ФСИН России как получателя бюджетных средств велась в установленном порядке. Исполнение расходов, предусмотренных бюджетной сметой центрального аппарата ФСИН России по итогам 2019 года, составило 8 523 389,08 тыс. рублей, или 99,5 % от доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Бюджетная отчетность центрального аппарата ФСИН России как получателя средств федерального бюджета была сформирована в подсистеме «Учет и отчетность» ГИИС «Электронный бюджет» до 27 февраля 2020 года включительно. Вместе с тем корректировка сформированных форм бюджетной отчетности осуществлялась центральным аппаратом ФСИН России вплоть до 11 марта 2020 года включительно. Статус документа «принят» или «принят условно» в отношении всех предусмотренных форм бюджетной отчетности центрального аппарата присвоен в подсистеме «Учет и отчетность» только 11 марта 2020 года, что не соответствует сроку, установленному письмом ФСИН России от 17 января 2020 г. № исх-07-2331 «Об особенностях составления и представления бюджетной отчетности за 2019 год» (до 27 февраля 2020 года).

В ходе контрольного мероприятия установлено, что ФСИН России в нарушение статьи 8 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», согласно которой экономический субъект формирует свою учетную политику и ведет бухгалтерский учет, руководствуясь законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, Учетная политика ФСИН России, утвержденная приказом ФСИН России от 30 мая 2018 г. № 456 «Об учетной политике ФСИН России», в 2019 году не приведена в соответствие с Порядком формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения», утвержденного приказом Минфина России от 8 июня 2018 г. № 132н. Положения Учетной политики ФСИН России для целей бюджетного учета содержат ссылку на утративший силу приказ Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» и до настоящего времени не актуализированы в связи с изданием приказа Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения».

2.6., 2.7. Федеральным законом № 459-ФЗ ФСИН России включена в перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета без закрепления кодов источников финансирования дефицита федерального бюджета и утверждения показателей их исполнения в отчетном периоде.

В связи с тем, что ФСИН России в 2019 году источников финансирования дефицита федерального бюджета не имела, нормативные правовые акты в части финансирования дефицита бюджета не разрабатывались, распись источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2019 год не составлялась. Бюджетные полномочия администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета в отчетном периоде ФСИН России не осуществляла.

2.8–2.10. Не относится к компетенции ФСИН России.

3. Результаты проверки и анализа исполнения Федерального закона № 459-ФЗ и бюджетной отчетности за 2019 год

3.1. Исполнение прогноза поступлений доходов по ФСИН России за 2019 год согласно бюджетной отчетности ФСИН России составило 40 822 683,5 тыс. рублей, что на 0,9 % больше первоначального прогноза поступлений (40 457 553,2 тыс. рублей) и на 1,7 % меньше уточненного прогноза поступлений (41 537 191,2 тыс. рублей). Относительно показателей 2018 года поступление доходов федерального бюджета, администрируемых ФСИН России, увеличилось на 2 232 438,6 тыс. рублей, или на 5,8 %.

Основной причиной роста поступлений доходов относительно предыдущего периода является увеличение поступлений средств, удерживаемых из заработной платы осужденных в результате роста средней заработной платы осужденных, а также рост доходов от привлечения осужденных к оплачиваемому труду как в части реализации услуг, так и в части реализации готовой продукции в результате увеличения объемов произведенных товаров.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в нарушение подпункта «е» пункта 7 Общих требований к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 (далее – Общие требования № 574), ФСИН России при расчете прогноза поступлений доходов от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, вместо предусмотренного методом прямого счета применялся метод усреднения, предусмотренный действовавшим в 2019 году приказом ФСИН России от 15 февраля 2018 г. № 137 «Об утверждении Методики прогнозирования поступлений доходов, администрируемых ФСИН России, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации».

В нарушение подпункта «в» пункта 3 Общих требований № 574 приказом ФСИН России от 11 октября 2019 г. № 915 утверждена Методика прогнозирования поступлений доходов, администрируемых ФСИН России, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, предусматривающая при расчете прогноза поступлений доходов от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого

имущества применение метода усреднения вместо метода прямого счета, основанного на непосредственном использовании прогнозных значений объемных и стоимостных показателей.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в 2019 году высвобождение и реализация движимого имущества на сумму 104 324,6 тыс. рублей осуществлялись ФСИН России с нарушением Правил высвобождения и реализации движимого имущества, находящегося в оперативном управлении органов внутренних дел, учреждений и казенных предприятий, входящих в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации, Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации и Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2003 г. № 231 (далее – Правила высвобождения и реализации движимого имущества):

- сводный перечень движимого имущества, подлежащего высвобождению, ФСИН России не составлялся;
- решения о высвобождении и реализации движимого имущества, либо об отказе в его высвобождении не принимались;
- конкурсные процедуры по определению организаций, через которые осуществляется реализация высвобождаемого движимого имущества (организации – продавцы), и организаций, которые осуществляют в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности оценку высвобождаемого движимого имущества (организации – оценщики) в порядке, предусмотренном Правилами высвобождения и реализации движимого имущества, а также приказом ФСИН России от 16 января 2007 г. № 10 «О высвобождении и реализации движимого имущества, находящегося в оперативном управлении учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» не проводились.

Так, ФКУ ЦГИЖБО ФСИН России при реализации металлического лома (на общую сумму 631,7 тыс. рублей) в целях обоснования цены применен метод сопоставимых рыночных цен, установленный статьей 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», по результатам которого определена средняя цена контракта и при отсутствии конкурсных процедур заключен договор с организацией, предоставившей лучшую цену за услуги.

Кроме того, ФСИН России не актуализирован приказ от 16 января 2007 г. № 10 «О высвобождении и реализации движимого имущества, находящегося в оперативном управлении учреждений и органов уголовно исполнительной системы» в части изменения наименования и организационно-правовой формы уполномоченных организаций, осуществляющих проведение конкурсов и подготовку документации по вопросам, связанным с высвобождением и реализацией движимого имущества

учреждений и органов уголовно-исполнительной системы (ФГУ «Управление механизации и автотранспорта Федеральной службы исполнения наказаний» ФСИН России реорганизовано в ФКУ «Управление автотранспорта Федеральной службы исполнения наказаний», ФГУ «Центр жилищно-коммунального хозяйства» ФСИН России реорганизовано в ФКУ «Центр государственного имущества и жилищно-бытового обеспечения Федеральной службы исполнения наказаний»).

3.2. Федеральным законом № 459-ФЗ ФСИН России на 2019 год первоначально утверждены бюджетные ассигнования в сумме 281 490 487,1 тыс. рублей. Изменения в ведомственную структуру расходов на 2019 год по главе 320 были внесены Федеральными законами от 18 июля 2019 г. № 175-ФЗ и от 2 декабря 2019 г. № 389-ФЗ и с учетом изменений бюджетные ассигнования, предусмотренные ФСИН России на 2019 год, составили 285 098 796,6 тыс. рублей.

Общая сумма бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью на начало отчетного периода по главе 320, составила 281 490 487,1 тыс. рублей, что соответствует параметрам Федерального закона № 459-ФЗ в первой редакции и обоснованиям бюджетных ассигнований в ГИИС Минфина России «Электронный бюджет». Изменения показателей сводной бюджетной росписи в 2019 году осуществлялись по основаниям, установленным пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса, статьей 21 Федерального закона № 459-ФЗ, и в соответствии с разделом II Порядка № 184н.

Согласно 66 «Справкам об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета...» и 32 «Предложениям по внесению изменений в распределение бюджетных ассигнований...» в проверяемом периоде произведено увеличение показателей сводной бюджетной росписи с учетом положительных и отрицательных изменений на 8 138 468,6 тыс. рублей, или на 2,9 % от первоначальных показателей.

С учетом изменений, внесенных в показатели сводной бюджетной росписи, ФСИН России на 2019 год доведены бюджетные ассигнования в сумме 289 628 955,7 тыс. рублей и лимиты бюджетных обязательств в объеме 236 957 512,3 тыс. рублей. Бюджетные ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств доведены ФСИН России в сумме 52 671 443,4 тыс. рублей.

Кассовое исполнение расходов в 2019 году составило 317 862 108,1 тыс. рублей, или 109,7 % от бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью, и 111,5 % от ассигнований, утвержденных Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2019 год.

Превышение 100 % показателя связано с тем, что в кассовом исполнении учтены расходы за счет средств от доходов, полученных от приносящей доход деятельности федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в результате осуществления ими собственной производственной деятельности в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства об обязательном привлечении осужденных к труду, которые в сводную бюджетную роспись не включаются. Лимиты бюджетных обязательств в объеме полученных доходов доводятся территориальными органами федерального казначейства этим же учреждениям как дополнительный источник бюджетного

финансирования (далее – ДИБФ). В 2019 году лимиты бюджетных обязательств, доведенные ФСИН России в виде ДИБФ, составили 34 005 905,8 тыс. рублей, кассовое исполнение по указанному источнику составило 33 208 404,0 тыс. рублей, или 97,7 % от доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Исполнение расходов без учета ДИБФ составило 284 653 704,1 тыс. рублей, или 98,3 % от показателей сводной бюджетной росписи.

Поквартальное кассовое исполнение расходов ФСИН России характеризуется следующими показателями.

(тыс. руб.)

Кассовые расходы всего	В том числе							
	I квартал		II квартал		III квартал		IV квартал	
	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%
317 862 108,1	63 653 364,1	20,0	75 266 083,7	23,7	75 881 201,9	23,9	103 061 458,5	32,4

Наибольший объем расходования средств федерального бюджета приходился на IV квартал – 32,4 % от общего объема расходов за 2019 год. Исполнение кассовых расходов в I–III кварталах 2019 года составило 67,6 % от общего объема расходов 2019 года, при этом наименьший удельный вес приходится на I квартал (20 %).

В 2019 году объем неисполненных бюджетных назначений составил 4 975 251,6 тыс. рублей, что составляет 1,7 % от показателей, утвержденных сводной бюджетной росписью по главе 320, из них основная доля приходится:

- 3 433 971,8 тыс. рублей – невыполнение мероприятий ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» обусловлено длительностью процедур определения подрядчиков (несостоявшиеся аукционы) и неисполнением подрядными строительными организациями государственных контрактов. Заказчиками в 2019 году заключен 161 государственный контракт на сумму 3 823 896,5 тыс. рублей, или 95,9 % от доведенных ЛБО, фактически в 2019 году по государственным контрактам было оплачено 553 662,8 тыс. рублей (дебиторская задолженность по бюджетным инвестициям в объекты капитального строительства, отраженная на счете 1206 00 «Расчеты по выданным авансам», по состоянию на 1 января 2020 года составляла 148 744,8 тыс. рублей, увеличение по отношению к началу отчетного периода составило 114 708,0 тыс. рублей);
- 803 580,3 тыс. рублей – неисполнение расходов в рамках непрограммной части ФАИП на мероприятия по обеспечению жильем сотрудников, имеющих специальные звания, федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена служба, приравненная к военной, по причине неисполнения подрядными организациями условий заключенных государственных контрактов, подлежащих оплате в 2019 году (777 003,3 тыс. рублей), в связи с расторжением государственного контракта

на проектирование жилого дома в Свердловской области ввиду отсутствия возможности размещения жилого дома на выделенном под его строительство земельном участке (3 287,3 тыс. рублей) и возврат средств в результате экономии, сложившейся по результатам конкурсных процедур (23 289,7 тыс. рублей).

ФСИН России для выполнения заданий государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) Федеральным законом № 459-ФЗ первоначально на 2019 год утверждены бюджетные ассигнования в сумме 24 518 148,0 тыс. рублей. С учетом изменений, внесенных в сводную бюджетную роспись, объем средств, предусмотренный ФСИН России в рамках ГОЗ, увеличился до 25 984 129,8 тыс. рублей, или на 6 %. Бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств для исполнения ГОЗ доведены ФСИН России в полном объеме.

Кассовое исполнение расходов в рамках ГОЗ в 2019 году составило 22 394 965,2 тыс. рублей (86,2 % от утвержденных бюджетных ассигнований и доведенных лимитов). Неиспользованные средства составили 3 589 164,6 тыс. рублей, или 13,8 % от утвержденных бюджетных назначений, в том числе: по бюджетным инвестициям в объекты капитального строительства – 3 448 985 тыс. рублей (85,1%); по поставкам и ремонту вооружения, военной и специальной техники – 2 550,8 тыс. рублей (0,07 %); по продовольственному обеспечению – 136 632,9 тыс. рублей (0,9 %); по обеспечению топливом и ГСМ – 995,8 тыс. рублей (0,1%).

Бюджетные ассигнования ФСИН России на исполнение публичных нормативных обязательств в 2019 году составили 52 671 443,4 тыс. рублей. Кассовое исполнение составило 52 379 390,0 тыс. рублей, или 99,4 % от утвержденных бюджетных ассигнований на 2019 год. Неисполненные назначения составили 292 053,4 тыс. рублей (0,6 %), из них наибольшая доля в сумме 285 285,8 тыс. рублей приходится на выплату пенсий военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, что обусловлено уменьшением численности получателей выплат по сравнению с запланированным количеством получателей и приостановкой до 1 января 2021 года действия части 2 статьи 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1, предусматривающей ежегодное повышение с 1 января каждого года коэффициента ограничения денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсии.

Кроме того, ФСИН России в 2019 году не использованы средства в сумме 228,6 тыс. рублей, выделенные из резервного фонда Правительства Российской Федерации на исполнение публичных нормативных обязательств, – для выплаты компенсаций в возмещение вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-И «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

Для осуществления указанных выплат требовалось внесение изменений в Соглашение о порядке выплаты пенсий, пособий и компенсаций лицам, проходивших службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и членам их семей,

заключенное между ФСИН России и ПАО Сбербанк 28 декабря 2015 года, что до конца 2019 года ФСИН России не было реализовано.

В нарушение пункта 13 Положения об использовании в 2019 году бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 1789, ФСИН России ежемесячные и ежеквартальные сведения о результатах реализации мероприятий, осуществляемых за счет бюджетных ассигнований резервного фонда в 2019 году, в Минфин России не направлялись, а сведения о результатах реализации мероприятий, осуществленных по итогам 2019 года за счет бюджетных ассигнований резервного фонда, направлены до утверждения годовой бюджетной отчетности ФСИН России.

Факты недостоверности бюджетной отчетности ФСИН России по расходам за 2019 год в ходе контрольного мероприятия не установлены.

3.3. Согласно приложению № 7 к Федеральному закону № 459-ФЗ ФСИН России включена в перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета без определения кодов групп, подгрупп, статей и видов источников финансирования дефицита федерального бюджета. Показатели исполнения федерального бюджета в части источников финансирования дефицита федерального бюджета ФСИН России в 2019 году не устанавливались. ФСИН России функции главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2019 году не осуществлялись.

3.4. Общий объем дебиторской задолженности ФСИН России на 1 января 2020 года составил 10 069 171,3 тыс. рублей. Анализ динамики дебиторской задолженности показал, что в 2019 году задолженность по сравнению с 2017 годом уменьшилась на 1461 822,8 тыс. рублей, а по сравнению с 2018 годом увеличилась на 1260 469,7 тыс. рублей. Просроченная задолженность по сравнению с началом 2019 года увеличилась на 541 622,0 тыс. рублей, или на 26,6 % и составила 2 579 919,0 тыс. рублей. Сведения о динамике дебиторской задолженности за отчетный период в сравнении с двумя предыдущими годами представлены в таблице:

(на начало года, тыс. руб.)

№ п/п	Наименование счета	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Сравнение 2019 г.	
					с 2017 г.	с 2018 г.
1	1 205 00 «Расчеты по доходам»	1 404 506,4	1 244 756,4	1 271 174,1	-133 332,3	26 417,7
2	1 206 00 «Расчеты по выданным авансам»	293 858,3	652 757,3	479 927,1	186 068,8	-172 830,2

№ п/п	Наименование счета	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Сравнение 2019 г.	
					с 2017 г.	с 2018 г.
3	1 208 00 «Расчеты с подотчетными лицами»	50 875,9	74 742,6	70 380,0	19 504,1	-4 362,6
4	1 209 00 «Расчеты по ущербу и иным доходам»	9 668 917,0	6 687 127,9	8 130 136,3	-1 538 780,7	1 443 008,4
5	1 303 00 «Расчеты по платежам в бюджеты»	112 836,4	149 317,4	117 553,8	4 717,4	-31 763,6
Итого		11 530 994,1	8 808 701,6	10 069 171,3	-1 461 822,8	1 260 469,7

Дебиторская задолженность по доходам по итогам года увеличилась на 18,5% (1469 426, тыс. рублей) и составила 9 401 310,4 тыс. рублей.

Основную долю в структуре дебиторской задолженности (80,7%) составляет задолженность по счету 1209 00 «Расчеты по ущербу и иным доходам». В 2019 году задолженность по сравнению с 2018 годом увеличилась на 21,6% (1443 008,4 тыс. рублей) и по итогам года составила 8 130 136,3 тыс. рублей. Основную долю задолженности составляют:

- 4 456 571,2 тыс. рублей – «Расчеты по доходам от прочих сумм принудительного изъятия» (ожидаемые поступления по возмещению материального вреда, причиненного федеральному бюджету по центральному аппарату ФСИН России – 3 028 315,3 тыс. рублей, по УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области – 1 233 789,9 тыс. рублей);
- 1 628 463,1 тыс. рублей – «Расчеты по доходам от штрафных санкций за нарушение условий контрактов (договоров)» (начисленные пени (штрафы) за ненадлежащее исполнение государственных контрактов (договоров) в территориальных органах ФСИН России;
- 1 099 793,1 тыс. рублей – «Расчеты по доходам бюджета от возврата дебиторской задолженности прошлых лет».

Дебиторская задолженность по счету 1205 00 «Расчеты по доходам» составила 1 271 174,1 тыс. рублей, из которых 1 215 321,6 тыс. рублей составляет задолженность за отгруженную исправительными учреждениями без оплаты заказчикам продукцию и оказанные услуги по приносящий доход деятельности с привлечением осужденных к труду (пиломатериалы, лесопродукция, автозапчасти, трансформаторы тока, услуги по пошиву, вырубке и расчистке просеки, распиловке, ремонту машин, изготовлению металлоконструкций и др.).

Анализ структуры и динамики дебиторской задолженности показал, что при достаточно высоком уровне задолженности на начало отчетного периода ФСИН России по итогам года допущено ее увеличение на 18,5 %, что свидетельствует о недостаточности мер, принимаемых ФСИН России для ее снижения.

3.5. В соответствии с данными бюджетной отчетности (ф. 0503130) общая кредиторская задолженность ФСИН России за 2019 год уменьшилась на 57 581,8 тыс. рублей и на 1 января 2020 года составила 4 246 283,2 тыс. рублей, данные в разрезе балансовых счетов представлены в таблице:

(на начало года, тыс. руб.)

№ п/п	Наименование	2019 г.	2020 г.	Изменение	
				(+/-)	(%)
1	1 205 00 000 «Расчеты по доходам»	770 876,6	787 295,6	16 419,00	+2,1
2	1 208 00 000 «Расчеты с подотчетными лицами	28 441,0	34 027,3	5 586,30	+19,6
3	1 209 00 000 «Расчеты по ущербу и иным доходам»	1 985,1	341,0	-1 644,10	-82,8
4	1 302 00 000 «Расчеты по принятым обязательствам»	2 915 544,6	2 817 619,5	-97 925,10	-3,4
5	1 303 00 000 «Расчеты по платежам в бюджеты»	414 751,9	441 142,4	26 390,50	+6,4
6	1 304 00 000 «Прочие расчеты с кредиторами»	172 265,7	165 857,4	-6 408,30	-3,7
Итого		4 303 864,9	4 246 283,2	-57 581,7	-1,3

Согласно информации ФСИН России (пояснительная записка, ф. 0503160) основную сумму кредиторской задолженности составили задолженность по оплате товаров и услуг и задолженность по платежам в бюджеты. Основными причинами возникновения кредиторской задолженности являлись представление документов для оплаты в конце 2019 года, несвоевременное представление документов для оплаты, а также сроки осуществления платежей в бюджеты в соответствии с законодательством.

Основной объем задолженности в сумме 2 817 619,5 тыс. рублей, или 66,4 % от общего размера кредиторской задолженности приходится на расчеты по принятым обязательствам по счету 1302 00 000, из которых наибольшую задолженность составляют:

- 1302 34 «Расчеты по приобретению материальных запасов» сумма за материалы и сырье для производства продукции по деятельности, связанной с привлечением осужденных к труду – 1 302 610,0 тыс. рублей (в том числе просроченная 531 944,2 тыс. рублей);

- 1302 23 «Расчеты по коммунальным услугам» задолженность по оплате коммунальных платежей на сумму 564 799,4 тыс. рублей, в том числе по деятельности с привлечением осужденных к труду 341 650,7 тыс. рублей;
- 1302 26 «Расчеты по прочим работам, услугам» задолженность за услуги по заготовке и вывозке хлыстовой древесины, услуги по валке, распиловке леса, услуги по посадке, обработке, выращиванию и уборке овощей по деятельности с привлечением осужденных труду другие услуги на сумму 255 830,7 тыс. рублей.

Кредиторская задолженность по счету 1303 00 «Расчеты по платежам в бюджет» по сравнению с прошлым годом увеличилась на 26 390,4 тыс. рублей и составила 441 142,4 тыс. рублей, в том числе задолженность с истекшим сроком исковой давности – 150 937,6 тыс. рублей.

Кредиторская задолженность по доходам по итогам года увеличилась на 14 774,9 тыс. рублей и составила 787 636,6 тыс. рублей, основную долю (787 295,6 тыс. рублей) которой составляют авансы, полученные учреждениями уголовно-исполнительной системы на поставку товаров, оказание услуг, а также авансы, полученные учебными заведениями ФСИН России на обучение абитуриентов (задолженность по счету 1205 00 «Расчеты по доходам»).

Несмотря на то, что по итогам 2019 года наблюдается снижение кредиторской задолженности, ее показатели остаются на достаточно высоком уровне, что свидетельствует о недостаточности мер, принимаемых ФСИН России.

4.

В отчетном периоде общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренных ФСИН России на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, составил 5 151 746,7 тыс. рублей, в том числе:

- в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, утвержденной Министром экономического развития Российской Федерации 11 декабря 2018 года (далее – ФАИП), на реализацию мероприятия по обеспечению жильем сотрудников УИС (далее – мероприятие ФАИП, непрограммная часть ФАИП) – 1 099 020,8 тыс. рублей;
- в рамках государственного оборонного заказа для обеспечения завершения строительства и ввода в эксплуатацию трех объектов капитального строительства, не включенных в федеральные целевые программы («Специальный комплекс») – 65 091,3 тыс. рублей;
- в рамках государственного оборонного заказа на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2026 годы)» (далее – ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)», ФЦП) по направлению «капитальные вложения» – 3 987 634,6 тыс. рублей.

Кассовое исполнение бюджетных ассигнований, предусмотренных ФСИН России на осуществление бюджетных инвестиций на осуществление капитальных вложений

в объекты капитального строительства, в 2019 году составило 899 181,4 тыс. рублей, или 17,5 % показателей сводной бюджетной росписи.

Сведения об исполнении ФСИН России бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию бюджетных инвестиций, за 2019 год по состоянию на 1 января 2020 года представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование показателя	КБК	Предусмотрено		Исполнение СБР	
		Федераль- ным законом № 459-ФЗ	СБР	всего	%
Непрограммная часть ФАИП (обеспечение жильем сотрудников УИС)	320 0501 4230394034 414	707 176,2	1 099 020,8	295 440,5	26,9
ФЦП «Развитие УИС (2018-2026 годы)»	320 0305 42 7 00 99998 413	2 150 000,0	3 987 634,6	553 662,8	13,9
Специальный комплекс	320 0305 42 3 08 94009 413	0,00	65 091,3	50 078,1	76,9
Итого		2 857 176,2	5 151 746,7	899 181,4	17,5

Анализ реализации ФСИН России мероприятий непрограммной части ФАИП (обеспечение жильем сотрудников УИС) показал следующее.

В отчетном периоде ФСИН России осуществлялись мероприятия по проектированию и строительству 16 жилых домов. Согласно приказу ФСИН России от 22 декабря 2017 г. № 1229 «О подготовке и реализации бюджетных инвестиций за счет средств федерального бюджета в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, не включенные в Федеральные целевые программы и признании утратившими силу приказов Федеральной службы исполнения наказаний» (далее – приказ ФСИН России № 1229) в отчетном году предусмотрены к вводу в эксплуатацию три жилых дома (в Красноярском крае, Кировской и Челябинской областях). Фактически введен в эксплуатацию один жилой дом на 60 квартир в Челябинской области. Степень строительной готовности объектов «50 квартирный жилой дом в Кировской области» и «120 квартирный жилой дом в Красноярском крае» составила 93 % и 67 % соответственно.

Кассовое исполнение федерального бюджета по расходам на реализацию мероприятия ФАИП в 2019 году составило 295 440,5 тыс. рублей, или 26,9 % от доведенных лимитов бюджетных обязательств. Неиспользованные средства в сумме 803 580,3 тыс. рублей установленным порядком возвращены в федеральный бюджет. Фактически выполнено и принято работ на сумму 293 949,6 тыс. рублей, или 26,7 % от доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Низкий уровень исполнения бюджетных назначений связан с неисполнением подрядными организациями условий государственных контрактов на проектирование

и строительство жилых домов для сотрудников УИС, а также обусловлен некачественным планированием бюджетных инвестиций на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов со стороны ФСИН России, что привело в отчетном периоде к необходимости корректировки объемов финансирования по годам реализации инвестиционного проекта по 15 из 16 объектов капитального строительства путем внесения изменений в приказ ФСИН России № 1229. При этом в 2018 году в период формирования проекта бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов в приказ ФСИН России № 1229 дважды вносились изменения, связанные с корректировкой объемов финансирования по 11 из 16 объектов капитального строительства.

Кроме того, следует отметить, что согласно Сведениям о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства (ф. 0503190) по трем объектам капитального строительства, планируемым к завершению строительством в рамках мероприятия ФАИП в 2020 году, фактические расходы на реализацию инвестиционных проектов на 31 декабря 2019 года составили:

- по объекту «жилой дом в Амурской области» – 10 077,5 тыс. рублей, или 2,4 % от запланированного объема финансирования в соответствии с приказом ФСИН России № 1229;
- по объекту «жилой дом в Воронежской области» – 43 099,7 тыс. рублей, или 23,7 %;
- по объекту «жилой дом в Кемеровской области» – 4 049,7 тыс. рублей, или 3 %.

Таким образом, анализ планирования ФСИН России расходов на мероприятия в рамках непрограммной части ФАИП, а также итоги их реализации показали, что риски, связанные с вероятностью срыва сроков завершения строительства и ввода в эксплуатацию указанных объектов в 2020 году оцениваются как высокие.

Кассовое исполнение в рамках государственного оборонного заказа для обеспечения завершения строительства и ввода в эксплуатацию трех объектов капитального строительства, не включенных в федеральные целевые программы («Специальный комплекс») в 2019 году составило 50 078,1 тыс. рублей, или 76,9 % от доведенных лимитов бюджетных обязательств. Неиспользованные средства в сумме 15 013,3 тыс. рублей установленным порядком возвращены в федеральный бюджет. По информации ФСИН России, в 2019 году в отношении данных объектов обеспечено завершение строительства и во II квартале 2019 года получены разрешения на ввод объектов в эксплуатацию.

Кассовое исполнение федерального бюджета по расходам на реализацию мероприятий ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» в части бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в 2019 году составило 553 662,8 тыс. рублей, или 13,9 % от показателей сводной бюджетной росписи (с изменениями). Неиспользованные средства в сумме 3 433 971,8 тыс. рублей установленным порядком возвращены в федеральный бюджет.

Фактически выполнено и принято работ на сумму 432 403,1 тыс. рублей, или 10,8 % от доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Основные причины неисполнения бюджетных назначений на проектирование, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства обусловлены неисполнением отдельными контрагентами обязательств по заключенным государственным контрактам на выполнение работ и оказание услуг, а также некачественным планированием мероприятий и их ресурсного обеспечения в рамках реализации ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» со стороны государственного заказчика – ФСИН России.

По результатам контрольного мероприятия установлено, что исполнение ФСИН России расходов на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, включенные в Федеральную адресную инвестиционную программу на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, финансирование которых осуществлялось в рамках мероприятия ФАИП по обеспечению жильем сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее – мероприятие ФАИП), составило всего 26,9 % от предусмотренных бюджетных ассигнований и доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Из трех объектов капитального строительства – жилых домов для сотрудников уголовно-исполнительной системы, предусмотренных к вводу в эксплуатацию в рамках мероприятия ФАИП в 2019 году, не обеспечен своевременный ввод в эксплуатацию двух объектов («жилой дом в Красноярском крае» и «жилой дом в Кировской области»).

Фактические расходы по строительству двух объектов капитального строительства («жилой дом в Амурской области» и «жилой дом в Кемеровской области»), планируемых к завершению строительством в рамках мероприятия ФАИП в 2020 году, по состоянию на 31 декабря 2019 года составляли 2,4 % и 3 % от запланированного объема финансирования соответственно, в связи с этим риски срыва завершения в 2020 году строительства и ввода в эксплуатацию указанных объектов оцениваются как высокие.

Кроме того, ФСИН России как государственным заказчиком ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)», не обеспечен контроль за своевременным вводом в эксплуатацию 14 объектов капитального строительства (реконструкции) из 15 объектов, предусмотренных к вводу в рамках реализации мероприятий ФЦП в 2019 году. Исполнение расходов на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в рамках реализации мероприятий ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» составило всего 13,9 % от предусмотренных бюджетных ассигнований и доведенных лимитов бюджетных обязательств. В связи с изложенным риски увеличения числа обращений подозреваемых, обвиняемых и осужденных к лишению свободы лиц, связанные с необеспечением надлежащих условий содержания в учреждениях уголовно-исполнительной системы, оцениваются как значительные.

В связи с ненадлежащей реализацией ФСИН России в проверяемом периоде полномочий, предусмотренных подпунктом 2 пункта 7 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314, ГУФСИН России по Пермскому краю

не обеспечена консервация объекта незавершенного строительства «Модульная водогрейная котельная мощностью 7,5 Мвт ФКУ ИК-40 ГУФСИН России по Пермскому краю» (строительство в 2019 году не осуществлялось) в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации и Правилами проведения консервации объекта капитального строительства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 802, согласно которым при необходимости прекращения работ или их приостановления более чем на шесть месяцев застройщик или технический заказчик должен обеспечить консервацию объекта капитального строительства.

5.

В отчетном периоде субсидии на финансовое обеспечение государственных заданий и субсидии на иные цели ФСИН России не выделялись.

6.

ФСИН России в 2019 году не осуществляла предоставление субсидий юридическим лицам и взносы в уставные капиталы юридических лиц.

7.

В 2019 году ФСИН России не являлась ответственным исполнителем государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограмма). Сведения об исполнении расходов по госпрограммам, в которых ФСИН России является соисполнителем или участником, а также по непрограммным направлениям деятельности, представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование госпрограммы (ФЦП, непрограммного направления)	Код	Форма участия	2019 г.			
			Федеральный закон №362-ФЗ на 31.12.19	СБР на 31.12.19	Кассовое исполнение	% исполнения от СБР
ГП «Развитие здравоохранения»	01	участник	141 134,4	141 134,4	141 134,4	100
ГП «Социальная поддержка граждан»	03	участник	2 691 479,7	2 416 382,4	2 404 109,4	99,5

Наименование госпрограммы (ФЦП, непрограммного направления)	Код	Форма участия	2019 г.			
			Федеральный закон №362-ФЗ на 31.12.19	СБР на 31.12.19	Кассовое исполнение	% исполнения от СБР
ГП «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности»	08	участник	12 419,8	12 419,8	12 419,8	100,0
ГП «Юстиция»	42	соисполнитель	230 428 329,7	235 257 560,9	263 789 587,9	112,1
Непрограммные расходы, всего			51 825 433,0	51 801 498,5	51 514 856,6	99,5
Развитие пенсионной системы	71	-	51 823 679,9	51 799 745,4	51 513 143,8	99,5
«Реализация функций иных федеральных органов государственной власти»	99	-	1 753,1	1 753,1	1 712,8	99,7
Итого		-	285 098 796,6	289 628 996	317 862 108,1	

Превышение 100 % показателя исполнения расходов по госпрограмме «Юстиция» связано с тем, что в кассовом исполнении учтены расходы за счет средств от доходов, полученных от приносящей доход деятельности федеральными казенными учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в результате осуществления ими собственной производственной деятельности в целях исполнения требований уголовно-исполнительного законодательства об обязательном привлечении осужденных к труду в сумме 33 208 404,0 тыс. рублей. Также в кассовом исполнении учтены расходы средств, включенных в сводную бюджетную роспись по главе 320 в соответствии с пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса и постановлением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2017 г. № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета».

В отчетном периоде в рамках госпрограммы «Юстиция» ФСИН России как основным разработчиком и государственным заказчиком реализовывалась ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 г. № 420.

Общая информация об исполнении в 2019 году ФСИН России ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» госпрограммы «Юстиция» приведена в таблице:
 (тыс. руб.)

Наименование мероприятия госпрограммы	Ресурсное обеспечение реализации			% исполнения от СБР
	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изм.)	СБР на 31.12.19	Кассовое исполнение	
Реконструкция и строительство следственных изоляторов, исправительных, лечебных исправительных, лечебно-профилактических учреждений	2 150 000,0	3 987 634,6	553 662,83	13,9 %
Приобретение оборудования и техники для нужд производственного сектора уголовно-исполнительной системы	243 483,9	262 858,4	261 008,12	99,3 %
Итого	2 393 483,9	4 250 493,0	814 671,0	19,2 %

Кассовое исполнение расходов федерального бюджета по ФЦП в 2019 году составило: по направлению «капитальные вложения» – 553 662,83 тыс. рублей, или 13,9 % от показателя сводной бюджетной росписи, по направлению расходов «прочие нужды» – 261 008,12 тыс. рублей, или 99,3 %.

Неиспользованные средства федерального бюджета в сумме 3 435 822,0 тыс. рублей, или 80,8 % от показателя сводной бюджетной росписи установленным порядком возвращены в федеральный бюджет.

Фактически в 2019 году выполнено и принято работ на сумму 693 411,2 тыс. рублей – 16,3 % от доведенных лимитов бюджетных обязательств, в том числе по направлениям: «капитальные вложения» – 432 403,1 тыс. рублей (или 10,8 %), «прочие нужды» – 261 008,1 тыс. рублей (или 99,3 %).

Анализ исполнения мероприятий, предусмотренных ФЦП к реализации в 2019 году, показал, что по состоянию на 1 января 2020 года ни одно из мероприятий ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)» в запланированных ФЦП объемах ФСИН России не выполнено. Из 15 объектов капитального строительства и реконструкции, завершение которых было предусмотрено в 2019 году, фактически по итогам года введен в эксплуатацию только один объект.

Согласно Сведениям (ф. 0503190) фактические расходы по остальным 14 объектам капитального строительства по итогам года составили 256 636,0 тыс. рублей, или 26,5 % от объема финансирования, предусмотренного параметрами ФЦП (970 008,4 тыс. рублей).

Принимая во внимание низкий показатель исполнения расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий ФЦП по направлению «капитальные вложения», а также то, что на 2020 год ФЦП предусмотрено завершение строительства

12 объектов капитального строительства (реконструкции), переходящих строительством с 2019 года, риски не достижения плановых значений целевых показателей эффективности мероприятий ФЦП по направлению «капитальные вложения» в 2020 году оцениваются как высокие.

Кроме того, в связи с низким уровнем исполнения расходов федерального бюджета на реализацию ФЦП ФСИН России не достигнуты в 2019 году плановые значения по двум⁷ из трех важнейших целевых показателей (индикаторов) ФЦП, в связи с чем риски увеличения числа обращений подозреваемых, обвиняемых и осужденных к лишению свободы лиц, связанные с необеспечением надлежащих условий содержания в учреждениях уголовно-исполнительной системы, оцениваются как значительные.

8.

В отчетном периоде ФСИН России не осуществлял бюджетные полномочия в части предоставления межбюджетных трансфертов.

9.–10.

Не относятся к компетенции ФСИН России.

11.

В отчетном периоде ФСИН России выполняла статьи Федерального закона № 459-ФЗ в соответствии с установленной компетенцией и не участвовала в подготовке нормативных правовых актов, необходимых для его реализации.

12.

Оценка качества управления государственными финансами, осуществляемого в ФСИН России в отчетном периоде, не проводилась в связи с исключением данного вопроса из программы проверки.

7. «Количество следственных изоляторов, в которых условия содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых соответствуют законодательству Российской Федерации и международным стандартам» и «Количество исправительных, лечебных исправительных и лечебно-профилактических учреждений, в которых условия отбывания наказания осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации».

13.

Проверка качества финансового менеджмента, осуществляемого в ФСИН России в отчетном периоде, не проводилась в связи с исключением данного вопроса из программы проверки.

14.

Анализ эффективности внутреннего финансового аудита в ФСИН России не проводился в связи с исключением данного вопроса из программы проверки.

15.

15.1. Статьей 11 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 установлено, что имущество уголовно-исполнительной системы находится в федеральной собственности и используется для осуществления поставленных перед ФСИН России задач. Право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом уголовно-исполнительной системы от имени государства предоставлено ФСИН России.

Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314 за ФСИН России закреплены полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы, предприятиям учреждений, исполняющих наказания, а также иным предприятиям и учреждениям, специально созданным для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы.

По данным ФСИН России, на 1 января 2020 года на балансах учреждений и организаций ФСИН России состояло 51 157 объектов недвижимости общей площадью 36 405,6 тыс. кв. м, из них учтено в реестре федерального имущества 47 736 объектов (или 93,3 %) общей площадью 36 124,2 тыс. кв. м, осуществлена регистрация права оперативного управления (хозяйственного ведения) в отношении 45 939 объектов (или 89,8 %) общей площадью 34 908,0 тыс. кв. м.

По состоянию на 1 января 2020 года в пользовании учреждений и органов ФСИН России находилось 5 109 земельных участков общей площадью 40 279 403,2 тыс. кв. м, из них учтено в реестре федерального имущества 5 046 земельных участков (или 98,8 %) общей площадью 31 850 366,7 тыс. кв. м, зарегистрировано договоров аренды, права постоянного (бессрочного) пользования на 4 974 земельных участка (или 97,4 %) общей площадью 31 847 511,9 тыс. кв. м.

По результатам контрольного мероприятия выявлены недостатки в реализации ФСИН России в проверяемом периоде полномочий, предусмотренных подпунктом 2 пункта 7 Положения о Федеральной службе исполнения наказания, утвержденного

Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314, вследствие чего:

- в нарушение пункта 1 статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 6 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» территориальными органами, учреждениями и предприятиями ФСИН России в 2019 году не обеспечена государственная регистрация права оперативного управления и хозяйственного ведения на 3 316 объектов недвижимого имущества общей площадью 1 497,6 тыс. кв. м;
- в нарушение пункта 1 статьи 25 Земельного кодекса Российской Федерации и части 6 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ территориальными органами ФСИН России и учреждениями уголовно-исполнительной системы в 2019 году не обеспечена государственная регистрация права постоянного (бессрочного) пользования на 135 земельных участков общей площадью 8 431 891,4 тыс. кв. м.

15.2. ФСИН России акционерные общества в отчетном периоде не создавались, администрирование доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, не осуществлялось.

15.3. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2016 г. № 316-р утвержден перечень из федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении ФСИН России.

ФСИН России как федеральному органу исполнительной власти, в ведении которого находятся федеральные государственные унитарные предприятия, в соответствии с пунктом 2 Правил разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 228 необходимо было до 1 ноября 2018 года утвердить программы деятельности предприятий на 2019 год.

В ходе контрольного мероприятия установлено, ФСИН России в нарушение пункта 2 Правил разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 228, программы деятельности на 2019 год четырех федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП ЦИТОС ФСИН России, ФГУП «Вологодское», ФГУП СМУ № 13 ФСИН России, ФГУП «ПТЦ ФСИН России») утверждены с нарушением установленного срока от 56 дней до 109 дней.

Анализ сроков утверждения программы деятельности на 2018 и 2017 год показал, что нарушение сроков их утверждения со стороны ФСИН России носит системный характер. Программы деятельности на 2018 год 14 предприятий были утверждены ФСИН России с нарушением установленного срока от 57 до 349 дней, а программы деятельности на 2017 год с опозданием на 170 дней.

Систематическое нарушение ФСИН России сроков утверждения программ деятельности в отношении находящихся в ведении федеральных государственных унитарных предприятий создает значительные риски невыполнения плановых показателей, и как следствие недопоступление части прибыли, подлежащей перечислению в доход бюджета.

15.4. Доходы от перечисления ФГУП ФСИН России части прибыли, после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий в 2019 году составили 187 780,52 тыс. рублей, что на 7 061,98 тыс. рублей, или на 3,6 % меньше уточненного прогноза поступлений на 2019 год и на 54 437,89 тыс. рублей, или на 40,8 % больше поступлений в 2018 году (133 342,6 тыс. рублей). Рост поступлений относительно предыдущего отчетного периода обусловлен увеличением объема прибыли, полученной ФГУП ФСИН России в результате деятельности в 2019 году.

Анализ динамики поступлений от перечисления ФГУП ФСИН России части чистой прибыли за 2017–2019 годы показывает тенденцию ежегодного увеличения поступлений данного вида доходов.

В настоящее время задолженность ФГУП ФСИН России по перечислению части чистой прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, составляет 8 671,7 тыс. рублей и приходится на два унитарных предприятия (ФГУП «Черноземье» ФСИН России – 7 062,0 тыс. рублей и ФГУП «Вологодское» ФСИН России – 1 609,7 тыс. рублей).

16.

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации не содержится положений, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации в части ФСИН России.

17.

В отчетном периоде ФСИН России не принимал правовые акты в рамках отдельных положений Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на 2019 год.

18.

Анализ эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года не проводился в связи с исключением данного вопроса из программы проверки.

19.

Анализ выполнения предложений Счетной палаты, содержащихся в представлениях Счетной палаты и информационных письмах, направленных по результатам внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета не проводился в связи с исключением данного вопроса из программы проверки.

20. Выводы

20.1. Исполнение ФСИН России федерального бюджета в целом соответствует положениям Бюджетного кодекса. Бюджетная отчетность ФСИН России за отчетный финансовый год обеспечивает достоверное и объективное представление финансового положения по состоянию на 1 января 2020 года. При этом выявлены нарушения, не связанные с искажениями бюджетного учета и показателей бюджетной отчетности.

20.2. Кассовое поступление доходов в федеральный бюджет в 2019 году, администрируемых ФСИН России, составило 40 822 683,5 тыс. рублей, что на 1,7 % меньше, чем уточненный прогноз поступлений (41 537 191,2 тыс. рублей).

Относительно показателей 2018 года поступление доходов федерального бюджета, администрируемых ФСИН России, увеличилось на 2 232 438,6 тыс. рублей, или на 5,8 %, что обусловлено в основном ростом поступлений средств, поддерживаемых из заработной платы осужденных, а также ростом доходов от привлечения осужденных к оплачиваемому труду.

20.3. Расходы федерального бюджета ФСИН России исполнены в сумме 317 862 108,1 тыс. рублей, или 109,7 % от показателей уточненной сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств на 2019 год (с учетом расходов, произведенных в рамках дополнительного бюджетного финансирования за счет приносящей доход деятельности по привлечению осужденных к труду в сумме 33 208 404,0 тыс. рублей).

Неисполненные бюджетные назначения составил 4 975 251,6 тыс. рублей, что составляет 1,7 % от показателей, утвержденных сводной бюджетной росписью.

Основная причина неисполнения расходов связана с невыполнением ФСИН России мероприятий по осуществлению капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в рамках непрограммной части ФАИП (строительство жилья для сотрудников уголовно-исполнительной системы) и ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)».

20.4. Соотношение объема дебиторской задолженности на 1 января 2020 года в сумме 10 069 171,3 тыс. рублей к кассовым расходам составляет 3,2 %. Соотношение объема кредиторской задолженности на 1 января 2020 года в сумме

4 246 283,2 тыс. рублей к кассовым расходам составляет 1,3 %. Анализ структуры и динамики дебиторской и кредиторской задолженностей за отчетный период показал, что меры, принимаемые ФСИН России для их снижения, недостаточны.

20.5. Низкий уровень реализации ФЦП «Развитие УИС (2018–2026 годы)», основной задачей которой является приведение условий содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в соответствие с законодательством Российской Федерации и международными стандартами, а также условий отбывания наказания осужденными в соответствие с законодательством Российской Федерации, создает значительные риски срыва выполнения задач и целей программы, и, как следствие, увеличения числа обращений подозреваемых, обвиняемых и осужденных к лишению свободы лиц в связи с необеспечением надлежащих условий содержания в учреждениях УИС.

21. Предложения

По результатам внешней проверки исполнения Федеральной службой исполнения наказаний Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2019 год» предлагается:

21.1. Направить Заключение Счетной палаты по Федеральной службе исполнения наказаний в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

21.2. Учесть результаты проверки в Заключении Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год.

21.3. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации директору Федеральной службы исполнения наказаний.

© Счетная палата Российской Федерации, 2020