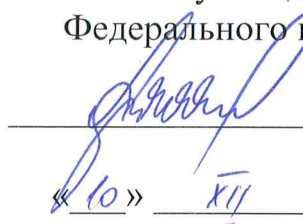


УТВЕРЖДАЮ

Руководитель
Федерального казначейства

 /Р.Е. Артюхин/
«10» XII 2019 г.

**Рекомендации по составлению и оформлению предписаний
и представлений, составляемых по результатам осуществления
контрольных мероприятий по внутреннему государственному
финансовому контролю**

I. Общие положения

1.1. Рекомендации по составлению и оформлению предписаний и представлений, составляемых по результатам осуществления контрольных мероприятий по внутреннему государственному финансовому контролю (далее – Рекомендации), разработаны в целях обеспечения единообразного подхода и повышения качества подготовки процессуальных документов по результатам контрольных мероприятий, а также недопущения нарушений при их составлении и оформлении.

1.2. Настоящие Рекомендации распространяются на составление и оформление представлений и предписаний, направляемых Федеральным казначейством и его территориальными органами по результатам контрольных мероприятий, осуществленных в рамках исполнения полномочий, установленных статьей 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)¹.

1.3. Настоящие Рекомендации направлены на оказание практической помощи должностным лицам структурных подразделений Федерального казначейства и его территориальных органов, осуществляющих полномочия и функции по контролю в финансово-бюджетной сфере.

¹ С 01.01.2020 к полномочиям органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля отнесен контроль в сфере закупок, предусмотренный законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Методические рекомендации по составлению представлений и предписаний, направляемых Федеральным казначейством и его территориальными органами по результатам осуществления контроля в сфере закупок, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, будут доведены дополнительно.

1.4. Настоящие Рекомендации подлежат применению с учетом приказа Федерального казначейства от 28 мая 2019 г. № 17н «Об утверждении форм и требований к содержанию документов, составляемых должностными лицами Федерального казначейства при реализации полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере».

1.5. Термины, используемые в настоящих Рекомендациях, имеют то же значение, что и в БК РФ, Правилах осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1092 (далее – Правила № 1092), иных нормативных правовых актах Российской Федерации, регламентирующих осуществление контроля в финансово-бюджетной сфере, правовых актах Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, регламентирующих осуществление контроля в финансово-бюджетной сфере.

II. Общие требования к составлению и оформлению предписаний и представлений

2.1. Предписания, представления оформляются в соответствии с требованиями пунктов 2, 3 статьи 270.2 БК РФ (в ред. Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 199-ФЗ).

До издания федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля предписания и представления составляются и направляются объектам контроля в соответствии с порядком, установленным Правилами № 1092, Административным регламентом исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 20 марта 2014 г. № 18н (далее – Административный регламент № 18н), а также правовыми актами Федерального казначейства, регламентирующими осуществление контроля в финансово-бюджетной сфере.

Положения Правил № 1092 и Административного регламента № 18н применяются в части, не противоречащей положениям БК РФ.

2.2. Представление согласно пункту 2 статьи 270.2 БК РФ является документом органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, направляемым объекту контроля и содержащим

информацию о выявленных бюджетных нарушениях и одно из следующих обязательных для исполнения в установленные в представлении сроки или в течение 30 календарных дней со дня его получения, если срок не указан, требований по каждому бюджетному нарушению:

1) требование об устранении бюджетного нарушения и о принятии мер по устранению его причин и условий;

2) требование о принятии мер по устранению причин и условий бюджетного нарушения в случае невозможности его устранения.

2.3. Исходя из положений пункта 3 статьи 270.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации предписание оформляется в целях возмещения ущерба, причиненного публично-правовому образованию в связи с бюджетными нарушениями, выявленными органами внутреннего (муниципального) государственного финансового контроля, при наличии возможности определения суммы ущерба и только в случае невозможности устранения такого нарушения или если такое нарушение не устранено в срок, установленный в представлении.

Таким образом, предписание может быть направлено только по фактам причинения в связи с совершением и неустранением (невозможностью устранения) бюджетного нарушения ущерба публично-правовому образованию и при возможности определения суммы такого ущерба.

В случае невозможности определения суммы ущерба, причиненного публично-правовому образованию в связи с бюджетными нарушениями, выявленными органами внутреннего (муниципального) государственного финансового контроля, предписание объекту контроля не направляется.

При этом в случае если бюджетное нарушение является неустранимым, предписание при наличии возможности определения суммы ущерба, причиненного публично-правовому образованию в связи с бюджетными нарушениями, направляется объекту контроля одновременно с представлением, содержащим требования о принятии мер по устранению причин и условий бюджетного нарушения.

В целях исполнения положений БК РФ до издания федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля рекомендуется в случаях неустранения объектом контроля бюджетного нарушения, указанного в представлении, обеспечить направление предписания в срок не более 7 календарных дней после дня окончания срока исполнения такого представления.

2.4. При реализации результатов контрольного мероприятия предписание (не по факту неисполнения представления) направляется только в случае невозможности устранения бюджетного нарушения, повлекшего причинение ущерба публично-правовому образованию, сумму которого возможно определить, в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 270.2 БК РФ.

Одновременно в таком случае может быть направлено представление с требованием о принятии мер по устранению причин и условий бюджетного нарушения.

2.5. Предписания и представления составляются по формам и с соблюдением требований к содержанию документов, составляемых должностными лицами Федерального казначейства при реализации полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, установленных приказом Федерального казначейства от 28 мая 2019 г. № 17н «Об утверждении форм и требований к содержанию документов, составляемых должностными лицами Федерального казначейства при реализации полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере».

2.6. Предписания и представления оформляются в соответствии с требованиями Инструкции по делопроизводству в центральном аппарате Федерального казначейства, утвержденной приказом Федерального казначейства от 3 ноября 2010 г. № 287 (Инструкции по делопроизводству в территориальных органах Федерального казначейства, утвержденной приказом Федерального казначейства от 27 мая 2011 г. № 206).

В предписаниях и представлениях не допускаются поправки, подчистки и иные исправления, за исключением исправлений, оговоренных и заверенных подписями должностного лица Федерального казначейства (его территориального органа), подписавшего указанные документы.

2.7. В предписаниях и представлениях рекомендуется указывать идентификатор контрольного мероприятия, по результатам которого составляется предписание, представление, в соответствии с требованиями приказа Федерального казначейства от 31 января 2017 г. № 15 «Об утверждении Правил присвоения идентификаторов контрольных мероприятий Федерального казначейства и его территориальных органов в финансово-бюджетной сфере». Идентификатор контрольного мероприятия рекомендуется указывать после темы контрольного мероприятия.

III. Указание в представлениях и предписаниях информации о бюджетных нарушениях, выявленных по результатам контрольных мероприятий

3.1. При указании в предписаниях и представлениях информации о бюджетных нарушениях, выявленных по результатам контрольных мероприятий, должностным лицам Федерального казначейства и его территориальных органов необходимо исходить из следующего:

– при описании бюджетных нарушений обязательно указание ссылок на нарушенные положения законодательных, нормативных правовых актов Российской Федерации, правовых актов и иных документов, соблюдение которых проверяется в соответствии со статьей 269.2 БК РФ (с обязательным указанием их структурных единиц²);

– отражаемая в представлениях и предписаниях информация должна соответствовать решениям, принятым руководителем (заместителем руководителя) Федерального казначейства (его территориального органа) по результатам рассмотрения актов и иных материалов контрольного мероприятия.

3.2. Описание бюджетных нарушений в предписаниях, представлениях начинается со слов «В нарушение», далее указываются законодательные акты Российской Федерации и (или) нормативные правовые акты, правовые акты, иные документы, являющиеся правовым основанием предоставления и использования (расходования) средств (в том числе договора, соглашения) (их структурные единицы), положения которых были нарушены (не соблюдены) объектом контроля при осуществлении возложенных на него полномочий (обязанностей).

3.3. При необходимости, в целях полного и всестороннего описания бюджетных нарушений (действий (бездействия) объекта контроля) в представлениях и предписаниях могут указываться положения законодательных актов Российской Федерации, нормативных правовых актов, правовых актов, соглашений, договоров, регламентирующие соответствующую сферу деятельности объекта контроля и (или) обуславливающие осуществление расходования средств, а также закрепляющие ограничения (обязательства, порядок, сроки), возникающие при использовании (расходовании, направлении) средств.

² указание на статьи, части, пункты, подпункты, абзацы документа, позволяющее однозначно идентифицировать положение документа.

3.4. При описании бюджетного нарушения рекомендуется руководствоваться следующим:

– описание нарушения должно быть лаконичным и позволять однозначно идентифицировать документы, подтверждающие факт нарушения, и действия (бездействие) объекта контроля, повлекшие нарушение;

– сумма денежных средств, которая была предоставлена, использована (израсходована) с нарушением или в связи с действиями (бездействием) объекта контроля израсходована сверх необходимости (утрачена), указывается в рублях с точностью до копеек;

– в случае если нарушение не выражается в денежной форме, сумма нарушения не указывается;

– суммовые показатели нарушения, выраженные в иностранной валюте, приводятся в представлениях, предписаниях в такой иностранной валюте и в рублях в сумме, определенной по официальному курсу этой иностранной валюты к рублю, установленному Центральным банком Российской Федерации, на дату совершения объектом контроля соответствующих операций или совершения нарушения;

– в случае необходимости указания в тексте представления, предписания дат, они указываются в формате «ДД.ММ.ГГГГ», в случае невозможности указания (определения) конкретного дня совершения нарушения или в случае если нарушение является длящимся, указывается период его совершения в формате «месяц 20__ года», «20__ год» или «с ДД.ММ.ГГГГ по ДД.ММ.ГГГГ»;

– не допускается указание при описании нарушений ссылок на акты и иные материалы контрольных мероприятий, составленные иными контрольно-надзорными органами, подразделениями объекта контроля или вышестоящих по отношению к нему организаций, осуществляющих контроль в отношении объекта контроля Федерального казначейства (его территориального органа) в финансово-бюджетной сфере.

3.5. Пример описания бюджетного нарушения:

«В нарушение пункта __ статьи __ Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта __ Правил предоставления субсидии _____, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от _____ № _____, пункта __ Соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету _____, объектом контроля³ использованы

³ указывается наименование объекта контроля.

(израсходованы) средства в сумме/размере _____ рублей ___ копеек, источником финансового обеспечения которых является субсидия (субвенция) из федерального бюджета, предоставленная на _____, на цели, не соответствующие целям их предоставления, а именно оплачены работы по текущему ремонту помещений, финансирование которых в соответствии с разделом ___ Государственной программы _____, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации, подлежит финансированию за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.».

3.6. В соответствии с пунктом 5 статьи 270.2 БК РФ в представлениях и предписаниях органа государственного (муниципального) финансового контроля не указывается информация о бюджетных нарушениях, выявленных по результатам внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, при условии их устранения.

В иных случаях, а также в случаях устранения бюджетного нарушения объектом контроля после начала соответствующего контрольного мероприятия, в том числе в связи с действиями проверочной (ревизионной) группы, в представление включается информация о выявлении такого нарушения с требованием о принятии мер по устранению причин и условий его совершения.

IV. Оформление требований, включаемых в предписания и представления

4.1. Требования, включаемые в предписания и представления, должны формироваться исходя из положений пунктов 2, 3 статьи 270.2 БК РФ, а также иных законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, обуславливающих предоставление (использование) бюджетных средств.

4.2. Требования, включаемые в предписания и представления, должны соответствовать полномочиям Федерального казначейства, быть законны, исполнимы и не должны противоречить нормативно установленным порядку и ограничениям (в том числе, порядкам предоставления (расходования) средств межбюджетных трансфертов, утверждаемым Правительством Российской Федерации, соглашениям (договорам) о предоставлении средств и иным документам,

устанавливающим порядок предоставления (использования) бюджетных средств, и ограничения при их предоставлении (использовании)).

В предписаниях и представлениях не допускается указывать требования о привлечении должностных лиц объекта контроля к дисциплинарной и (или) финансовой ответственности (например, выговор, снижение размера материального стимулирования).

4.3. При включении в представления требований, направленных на устранение бюджетных нарушений, выявленных в ходе контрольного мероприятия, рекомендуется учитывать следующее:

- необходимо указывать непосредственные действия, которые необходимо совершить объекту контроля для устранения бюджетных нарушений или возмещения (возврата) средств, израсходованных с нарушением;

- действия, предписываемые объекту контроля, должны соответствовать установленному нормативному порядку, положениям законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации;

- в случае включения в представление требований к совершению объектом контроля действий, направленных на осуществление операций с денежными средствами, должна указываться соответствующая денежная сумма в рублях с точностью до копеек;

- необходимо учитывать возможность исполнения объектом контроля требуемых действий, в том числе возникновение обстоятельств, не зависящих напрямую от объекта контроля, например, обстоятельства непреодолимой силы (форс-мажор) (например, природные и техногенные катастрофы, введение режима чрезвычайной ситуации или режима контртеррористической операции);

- необходимо учитывать возможность самостоятельного выполнения объектом контроля требуемых действий, в том числе необходимость их согласования или взаимодействия с вышестоящими и иными организациями (учреждениями) (например, наличие необходимости согласования изменений сметы казенного учреждения распорядителем бюджетных средств);

- по каждому бюджетному нарушению, содержащемуся в представлении, рекомендуется предписывать соответствующее требование по его устранению. Допускается указание единого требования, направленного на устранение группы однородных (аналогичных) нарушений.

4.4. В представлении по каждому из указываемых в нем бюджетных нарушений должно быть сформулировано требование о принятии мер по устранению причин и условий совершения такого нарушения.

При этом требование о принятии мер по устранению причин и условий совершения бюджетных нарушений возможно распространять на все указываемые в представлении нарушения.

4.5. При подготовке предписания с требованием о принятии мер по возмещению причиненного ущерба публично-правовому образованию необходимо учитывать, что предписание может быть направлено только в случае невозможности устранения либо неустранения в установленный в представлении срок бюджетного нарушения и при наличии возможности определения суммы причиненного ущерба публично-правовому образованию в результате такого нарушения.

При этом необходимо исходить из того, что ущерб может характеризоваться наличием материальных потерь в виде непредвиденных расходов, утраты имущества и денежных средств.

Вместе с тем, сам по себе факт совершения объектом контроля бюджетного нарушения не свидетельствует о наличии ущерба публично-правовому образованию. Для его подтверждения необходимо установление связи между совершением бюджетного нарушения и причинением ущерба публично-правовому образованию.

В случае указания в предписании требования о возмещении причиненного бюджетными нарушениями ущерба публично-правовому образованию необходимо также указывать в требовании:

– размер (сумму) ущерба публично-правовому образованию, подлежащего возмещению;

– соответствующий счет, на который должны быть перечислены данные средства, с указанием кода главного администратора доходов федерального бюджета и соответствующей текстовой информации для заполнения поля «Назначение платежа».

Также при установлении в предписании требований о возмещении ущерба Российской Федерации необходимо учитывать положения пункта 5 статьи 41 и статьи 161 БК РФ, которыми установлено, что органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы), органы управления государственными внебюджетными фондами и казенные учреждения доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых казенными

учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности перечисляют в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. В этой связи участники бюджетного процесса не могут за счет указанных средств осуществлять возмещение незаконно израсходованных средств.

Кроме того, при установлении требований о возмещении причиненного бюджетными нарушениями ущерба публично-правовому образованию необходимо учитывать нормативно установленные ограничения возможностей такого возмещения, например, в соответствии с частью 8 статьи 26 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» средства бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования и бюджетов территориальных фондов не входят в состав иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат.

При этом необходимо отметить, что в случае невозможности определения суммы причиненного ущерба публично-правовому образованию следует рассмотреть вопрос о привлечении соответствующих лиц объекта контроля к административной ответственности, а также в установленном порядке проинформировать вышестоящие организации объекта контроля и органы прокуратуры Российской Федерации о неисполнении представления.

4.6. В случаях установления в представлениях и предписаниях требований о возврате средств в доход федерального бюджета необходимо руководствоваться письмом Федерального казначейства от 29 декабря 2017 г. № 07-04-05/02-1047.

4.7. При указании срока исполнения предписания, представления необходимо учитывать реалистичность исполнения в установленные сроки объектом контроля требований, включенных в указанные документы, с учетом положений нормативных правовых (правовых) актов, устанавливающих порядок исполнения действий, предписываемых объекту контроля.

4.8. Срок исполнения предписания и представления в целях обеспечения контроля за их исполнением и возможности привлечения должностных лиц объектов контроля к административной ответственности, предусмотренной частью 20 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в случае

их неисполнения целесообразно указывать в целом по всем бюджетным нарушениям.

4.9. Срок информирования о результатах исполнения предписания, представления целесообразно указывать исходя из необходимости обеспечения уполномоченным должностным лицом Федерального казначейства (его территориального органа) контроля за их исполнением и с учетом возможности применения к объекту контроля и (или) его должностным лицам ответственности за неисполнение предписания, представления, установленной законодательством Российской Федерации, а также, в случае направления представления – с учетом возникновения необходимости направления предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

V. Рекомендации по включению отдельных групп (видов) бюджетных нарушений, а также требований по устранению бюджетных нарушений, устранению причин и условий бюджетных нарушений в представления

5.1. При рассмотрении вопроса об указании бюджетных нарушений, выразившихся в нецелевом использовании бюджетных средств, средств, источником которых являются средства федерального бюджета, рекомендуется учитывать следующее:

– в случае наличия установленного нормативного порядка возмещения средств бюджета, использованных не по целевому назначению, требования должны формироваться с учетом положений такого порядка (например, Правил возврата финансовой поддержки, предоставленной за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 1134);

– положениями статьи 306.4 БК РФ предусмотрено применение соответствующей бюджетной меры принуждения за нецелевое использование средств, в том числе бесспорное взыскание суммы средств, полученных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

5.2. При описании бюджетных нарушений, выразившихся в нецелевом использовании бюджетных средств, средств, источником

которых являются средства федерального бюджета, необходимо указывать:

- целевое назначение бюджетных средств, определенное законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо правовым актом, являющимся основанием для предоставления указанных средств;

- цели, на которые фактически были направлены бюджетные средства;

- сумму бюджетных средств, направленную на цели, не соответствующие целям, определенным документами, являющимися правовыми основаниями получения средств;

- действия (бездействия) объекта контроля, повлекшие использование бюджетных средств не по целевому назначению.

При этом данные факты и обстоятельства должны указываться со ссылками на соответствующие нормативные правовые (правовые) акты, соглашения (договоры) и иные документы, их подтверждающие, а также при необходимости со ссылками на объяснения должностных лиц объекта контроля.

5.3. При описании бюджетных нарушений, выразившихся в неэффективном (нерезультативном) использовании бюджетных средств, средств, источником которых являются средства федерального бюджета, необходимо указывать:

- положения нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих полномочия и обязанности объекта контроля по эффективному (результативному, экономному) использованию предоставленных ему средств;

- положения нормативных правовых актов Российской Федерации, соглашений (договоров) о предоставлении бюджетных средств, устанавливающих критерии оценки эффективности (результативности, экономности) использования бюджетных средств, показатели эффективности (результативности, экономности) (соответствующий результат), которые должны быть достигнуты при использовании (расходе) средств;

- результат, который объект контроля должен был достигнуть при использовании средств;

- объем средств, определенный для достижения результатов, установленных при их предоставлении;
- фактический результат, достигнутый объектом контроля при использовании средств;
- объем фактически израсходованных средств;
- обстоятельства (причины), в связи с наступлением которых объектом контроля заданный результат не был достигнут, или для его достижения был израсходован объем бюджетных средств сверх запланированного (определенного).

При этом перечисленные факты и обстоятельства при описании и оценке действий объекта контроля следует указывать со ссылками на соответствующие нормативные правовые акты, соглашения (договоры) и другие документы, их подтверждающие, а также на объяснения должностных лиц объекта контроля, полученные в установленном порядке.

5.4. В случае если за бюджетное нарушение, выявленное в рамках контрольного мероприятия, главами 29, 30 БК РФ предусматривается применение бюджетных мер принуждения, необходимо исходить из того, что в соответствии с пунктом 5 статьи 306.2 БК РФ уведомление о применении бюджетной меры принуждения направляется в случае неустранения бюджетного нарушения, предусмотренного главой 30 БК РФ, указанного в представлении, в срок, не превышающий 30 календарных дней со дня окончания срока исполнения представления.

В этой связи в случае выявления бюджетных нарушений, за совершение которых главой 30 БК РФ предусматривается применение бюджетной меры принуждения, они включаются в представления с требованиями по их устранению.

Требования по устранению бюджетных нарушений в рассматриваемом случае формируются исходя из положений нормативных правовых актов, регламентирующих предоставление и расходование средств, источником которых являются средства федерального бюджета.