

Контроль за реализацией ФАИП



Светлана Александровна БАБУШКИНА,
начальник отдела расходов УФК
по Ставропольскому краю

Для решения поставленной задачи Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 127-ФЗ были внесены изменения в Бюджет-

Рост расходов федерального бюджета на финансирование Федеральной адресной инвестиционной программы не сопровождался соответствующим увеличением качества и эффективности государственных инвестиций, что обусловлено низким уровнем ответственности государственных заказчиков за реализацию ФАИП и отсутствием необходимой отчетности. Перед органами Федерального казначейства была поставлена задача включить в состав отчетности об исполнении федерального бюджета сведения о ходе выполнения Федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ в разрезе строек и объектов, а также показатели финансирования строительства за счет всех источников и фактическую готовность объектов.

ный кодекс в части осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства. С 1 января 2013 года приказом Минфина России от 30 ноября 2012 года № 151н внесены соответствующие изменения в нормативные правовые акты, регулирующие:

- порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федераль-

ного бюджета, утвержденный приказом Министерства финансов РФ от 1 сентября 2008 года № 87н (Порядок № 87н);

- порядок учета бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета, утвержденный приказом Министерства финансов РФ от 19 сентября 2008 года № 98н (Порядок № 98н).

Реализация изменений, внесенных приказом № 151н, осуществлялась поэтапно:



- с 1 января 2013 года введен учет обязательств в привязке к объектам ФАИП, представление клиентом документов-оснований одновременно со Сведениями о принятом бюджетном обязательстве (далее — Сведения о БО), уточнены контрольные функции органов Федерального казначейства;

- с 1 июля 2013 года применяются новые формы приложений к Порядку № 98н;

- с 1 июля 2014 года — новая структура учетного номера бюджетного обязательства, указание в платежных документах (Заявка на кассовый расход) кода объекта ФАИП.

Внесение изменений ориентировано на повышение адресности и прозрачности федеральных целевых программ, усиление координации работы федеральных органов исполнительной власти при реализации ФАИП, улучшение качества отчетности о произведенных расходах. Изменения также направлены на усовершенствование процедуры оценки достижения целей, поставленных в ФАИП и усиление контроля реализации программы на основе осуществления мониторинга и определения четких последствий административного и экономического характера в случае невыполнения требуемых плановых результатов ФАИП.

Вклад органов Федерального казначейства

Попытки возложить на органы Федерального казначейства контроль использования средств, выделяемых в рамках ФАИП, предпринимались и ранее со вступлением в силу постановления Правительства РФ от 11 октября 2001 года № 714 «Об утверждении положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета». В документах по доведению бюджетных данных — реестрах на финансирование (до вступления в силу приказа Минфина России от 30 сентября 2008 года №104н) указывались направления расходования средств: наименование объекта, включенного в ФАИП. Со вступлением в силу приказа Минфина России от 10 декабря 2009 года № 128н, устанавливающего порядок доведения данных, включенных в ФАИП, органы Федерального казначейства при санкционировании оплаты денежных обязательств осуществляли проверку соответствия наименований государственного заказчика и объекта капитального строительства, указанных в государственном контракте, заключенном государственным заказчиком объекта капитального строительства, доводимым в установленном порядке данным.

Однако системный учет исполнения ФАИП в разрезе объектов нормативными и правовыми актами не был предусмотрен. В случае финансирования нескольких объектов по одной бюджетной классификации расходов РФ ответственность за расходование выделенных средств в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств в разрезе объектов была возложена на заказчиков-застройщиков. При последующем контроле выявлялись случаи направления средств на выполнение работ по объекту сверх утвержденных лимитов за счет уменьшения финансирования других объектов. В результате в 2013 году сложилась следующая ситуация.

Каждому объекту — уникальный код

Для осуществления контроля расходования средств федерального бюджета на цели, соответствующие условиям их получения, определенные утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств по государственным контрактам на строительство (реконструкцию, техническое перевооружение) объектов капитального строительства, включенных в ФАИП, каждому объекту, включенному в ФАИП, присваивается код. Уникальный код объекта присваивается непосредственно стройкам и объектам ФАИП, но не заказчикам-застройщикам. Он представляет собой идентификатор, который обеспечивает единственную возможность строго идентифицировать стройку (объект) на протяжении всего хода финансирования независимо от возможного изменения наименования объекта и (или) других его показателей и играет ключевую роль в информационной системе ФАИП. В результате расходы федерального бюджета в разрезе объектов отражаются в отчетности, формируемой органами Федерального казначейства, а затем в аналитической системе «Ключевые показатели эффективности». Кроме того, в многопользовательской системе «Ключевые показатели эффективности» предусмотрен анализ данных по исполнению ФАИП, что позволяет обеспечить:

- оперативный мониторинг исполнения ФАИП, оценку качества финансового менеджмента ГРБС, доступность и прозрачность информации об исполнении ФАИП;

- оперативное получение детальной информации об исполнении ФАИП в разрезе объектов и ГРБС;

- доступность информации внешним пользователям аналитической системы для принятия необходимых управленческих решений.



Электронный документооборот

Порядок доведения изменений, внесенных в ФАИП, до территориальных органов Федерального казначейства утвержден приказом Федерального казначейства от 2 сентября 2011 года № 363. Информация об изменениях, вносимых в ФАИП, поступает в органы Федерального казначейства в виде сканированных копий (отдельные пакеты документов доходят до 200–300 листов), что усложняет поиск нужной информации, которую, кроме того, необходимо перенаправить в подведомственные органы и обеспечить архивное хранение документов на бумажных носителях.

С 1 января 2013 года в соответствии с приказом Минфина России от 24 декабря 2012 года № 172н в взаимодействию Министерства экономического развития РФ, Министерства финансов РФ и Федерального казначейства в части учета внесения изменений в сводную роспись и лимиты бюджетных обязательств по объектам капитального строительства, включенным в ФАИП, осуществляется в электронном виде с использованием каналов связи и электронной подписи в согласованных форматах файлов. Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства в течение пяти рабочих дней со дня поступления из Минфина России Сведений о сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитах бюджетных обязательств в части бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в соответствии с ФАИП на текущий финансовый год и на плановый период (ф. 050107) и Сводных справок об изменении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в соответствии с ФАИП на текущий финансовый год и на плановый период (ф. 0501075) обеспечивает доведение данных об объектах ФАИП (изменений данных об объектах ФАИП) до территориальных органов Федерального казначейства, обновляя справочную систему автоматизированной системы Федерального казначейства (АСФК) — Справочник ФАИП (далее — Справоч-

ник). Вышеназванные документы формируются с обязательным указанием наименования государственного заказчика-застройщика, наименования и кода объекта ФАИП и, соответственно, утвержденных бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в разрезе объектов ФАИП.

2013 год стал переходным периодом — годом становления АСФК, в связи с чем сохранено два потока направления информации: в электронном виде (Справочник ФАИП) и в виде сканированных копий (на бумажных носителях). В апреле 2013 года Федеральным казначейством был запущен пилотный проект по учету бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета, и в том числе аналитическому учету средств, направленных на исполнение ФАИП, в котором приняло участие и Управление Федерального казначейства по Ставропольскому краю (далее — Управление). Реализация пилотного проекта осуществлялась в двух направлениях: выверка Справочника объектов ФАИП и формирование Отчета об исполнении обязательств, принятых в целях реализации федеральной адресной инвестиционной программы.

Изменения в учете и санкционировании

Произошли изменения в процедурах учета и санкционирования бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета применительно к теме контроля исполнения ФАИП. В 2012 году органы Федерального казначейства осуществляли проверку на соответствие наименований государственного заказчика и объекта капитального строительства государственной собственности РФ, указанных в документе-основании, данным утвержденной Министерством экономического развития РФ ФАИП при осуществлении получателем бюджетных средств кассовых выплат на основании Заявки на кассовый расход.

С января 2013 года акцент контроля органами Федерального казначейства смещен с этапа санкционирования оплаты денежных обязательств на этап

принятия к учету бюджетных обязательств. В соответствии с Порядком № 98н проверка на соответствие данным об объектах ФАИП в части наименования государственного заказчика, наименования объекта, уникального кода, присвоенного объекту, кодов классификации расходов федерального бюджета в разрезе кодов объектов ФАИП осуществляется при представлении Сведений о принятом бюджетном обязательстве. Говоря о проверке Сведений о принятом бюджетном обязательстве, следует отметить, что она осуществляется по четырем документам, в которых показатели должны соответствовать друг другу: Сведениям о государственном контракте, Сведениям о принятом бюджетном обязательстве, документу-основанию (государственный контракт, договор) и данным утвержденной Министерством экономического развития РФ ФАИП.

До внедрения новых форм документов к Порядку № 98н было принято временное решение, регламентирующее ответственность органов Федерального казначейства за достоверность кода объекта ФАИП в документах по учету бюджетных обязательств (Сведения о принятом бюджетном обязательстве, Заявка на внесение изменений в бюджетное обязательство, Заявка на перерегистрацию бюджетного обязательства). С введением новых форм документов для принятия к учету бюджетных обязательств с 1 июля 2013 года ответственность за достоверность кода объекта ФАИП возложена на получателей средств федерального бюджета. В связи с чем Управление в июне 2013 года информировало клиентов об изменении порядка учета бюджетных обязательств, принятых в целях реализации ФАИП, о кодах объектов ФАИП.

Был проведен семинар-совещание с подведомственными отделами в форме видеоконференции на тему «О порядке осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в 2013 году». В мероприятии приняли участие представители клиентов, осуществляющих бюджетные инвестиции

в объекты капитального строительства. Учитывая, что норма по указанию кода объекта ФАИП в Заявках на кассовый расход вступила в силу только с 1 июля 2014 года, Управление столкнулось с проблемой принятия к учету бюджетных обязательств, возникших на основании государственных контрактов на выполнение работ по нескольким объектам, включенным в ФАИП. В связи с чем формирование получателем средств федерального бюджета Сведений о принятом бюджетном обязательстве осуществлялось отдельно по каждому объекту ФАИП.

Выверка данных

В апреле 2013 года Управление приступило к выверке Справочника ФАИП на соответствие данным, включенным в ФАИП на 2013 год, полученным в виде сканированных копий, по следующим направлениям: наименование объекта ФАИП, наименование заказчика, код заказчика, код ГРБС, коды бюджетной классификации расходов РФ, утвержденные бюджетные данные. Справочник в том виде, в котором он был доведен до органов Федерального казначейства, неудобен для работы, имелись замечания и по его наполняемости — отсутствовали от-

дельные показатели, предусмотренные формой Справочника, например «Код заказчика», что усложняло поиск данных. Кроме того, установлены несоответствия между наименованиями государственных заказчиков, указанных в утвержденных Министерством экономического развития РФ данных об объектах ФАИП, и наименованиями в Справочнике. В отличие от Сводного реестра участников бюджетного процесса в Справочнике отсутствует краткое наименование государственного заказчика-застройщика.

По результатам выверки Управлением были сделаны предложения по:

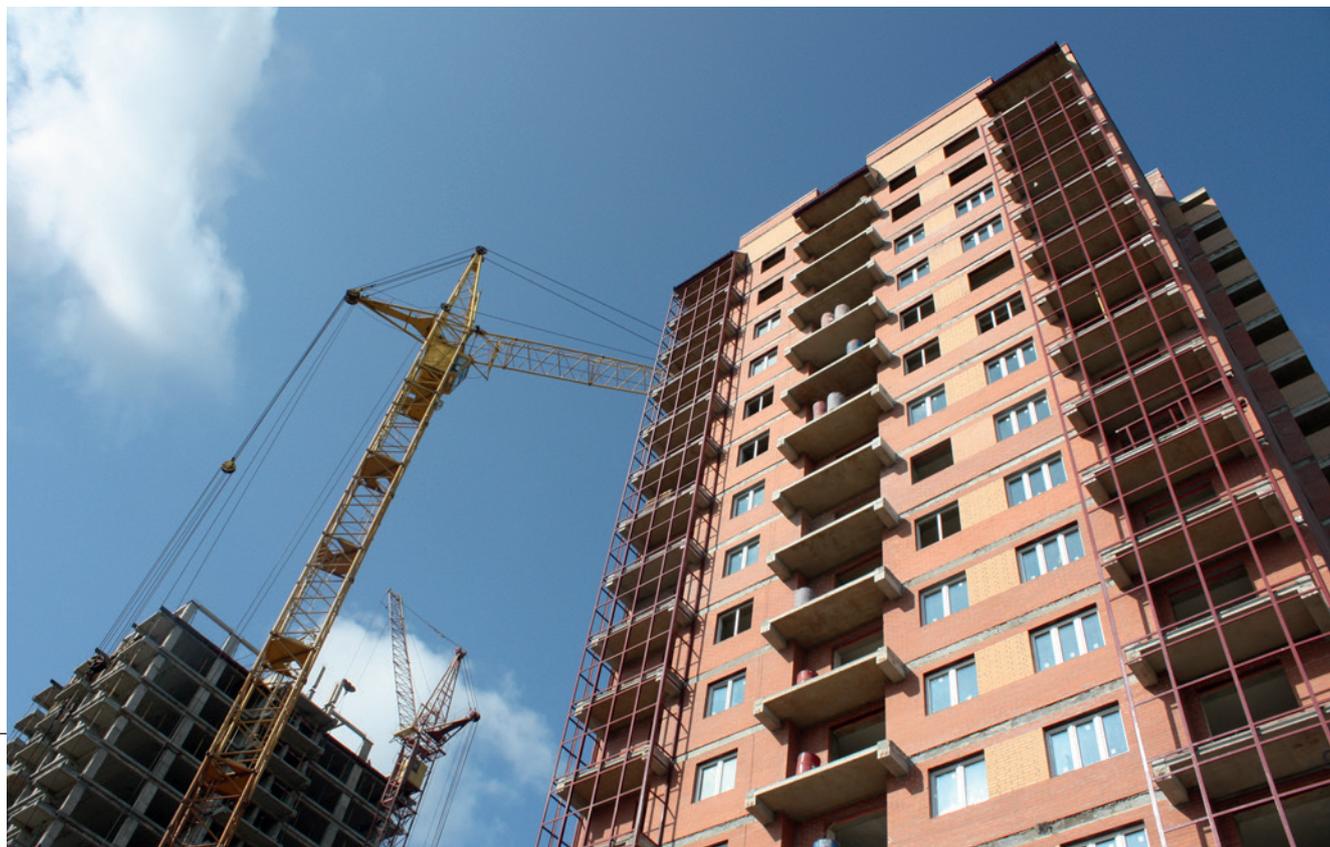
- реализации в Справочнике поисковой системы по коду территориального органа Федерального казначейства, присвоенному в соответствии с Ведомственным классификатором территориальных органов Федерального казначейства и по коду государственного заказчика в соответствии со Сводным реестром участников бюджетного процесса;
- обеспечению возможности выгрузки данных из Справочника в Excel по коду объекта ФАИП, его наименованию, коду заказчика, бюджетной классификации расходов РФ;
- обеспечению возможности поиска нужной записи по коду заказчика

в соответствии со Сводным реестром при заполнении поля «Код ФАИП» в документах по учету бюджетных обязательств.

В течение 2013 года с учетом замечаний и предложений пилотных регионов форма и состав Справочника были доработаны. С 1 июля 2013 года началась доставка Справочника и его изменений участникам бюджетного процесса. Управлением осуществлена процедура по активизации Справочника в системе удаленного финансового документооборота. Доработанный Справочник более удобен для работы, в экранной форме присутствуют необходимые показатели: статус, код объекта, наименование объекта (по некоторым объектам и наименование по этапам инвестирования). Остальная информация реализована по различным закладкам.

Формирование отчетов

Что касается формирования Отчета об исполнении обязательств, принятых в целях реализации ФАИП (далее — Отчет), то при его формировании в пилотном режиме тоже не обошлось без проблем. Первый Отчет Управлением сформирован по состоянию на 1 мая 2013 года. В графе 9 «Исполненные» ↪



бюджетные обязательства текущего финансового года» и, соответственно, в графе 10 «Неисполненные бюджетные обязательства текущего финансового года» некорректно отражались данные по бюджетным обязательствам отчетного финансового года, перерегистрированным в текущем году. В Отчет включались суммы по исполненным бюджетным обязательствам 2012 года. В печатной форме Отчета отсутствовали подписи ответственных лиц и в том числе электронные подписи. При формировании Отчета на 1 июля 2013 года было установлено изменение его печатной формы и некорректное отражение итоговых строк (выявленные замечания были устранены).

Участвуя в пилотном проекте, Управление столкнулось с еще одной проблемой. Изначально в Отчет включались данные о ходе выполнения ФАИП по следующим видам расхода бюджетной классификации расходов РФ:

- 411 «Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности казенным учреждениям вне рамок государственного оборонного заказа»;

- 413 «Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности бюджетным учреждениям вне рамок государственного оборонного заказа»;

- 415 «Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности автономным учреждениям».

После согласования отдельных вопросов по включению данных в отчетность по ФАИП Минфином России и Федеральным казначейством были даны разъяснения по указанию кода объекта ФАИП по укрупненным мероприятиям, в том числе по виду расхода 412 «Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности казенным учреждениям в рамках государственного оборонного заказа». Это бюджетные инвестиции, направленные на формирование фонда служебного жилья и строительство (приобретение) жилых помещений для обеспечения постоянным жильем отдельных категорий граждан. В Управлении ранее

уже осуществлялись кассовые выплаты по указанным направлениям, в связи с чем возникла необходимость корректировки сформированной отчетности — привязка поставленных ранее на учет бюджетных обязательств и их исполнение к коду объекта ФАИП.

Следует отметить особенности процедуры постановки на учет бюджетных обязательств по государственным контрактам (договорам) на приобретение жилых помещений, заключенным получателями средств федерального бюджета в рамках реализации мероприятий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан (за исключением мероприятий в рамках государственного оборонного заказа), включенных в ФАИП. В утвержденных данных об объектах капитального строительства, включенных в ФАИП, мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан указаны одной строкой по соответствующим ГРБС без детализации по подведомственным получателям. Дело в том, что российским законодательством не предусмотрена детализация данного укрупненно-инвестиционного проекта, распределение средств между подведомственными получателями утверждает ведомственным актом соответствующего ГРБС и не требует последующего внесения изменений в ФАИП. Однако, как отмечено выше, органы Федерального казначейства осуществляют проверку соответствия наименования получателя (государственного заказчика), указанного в Сведениях о бюджетном обязательстве, с документом-основанием и данными ФАИП.

Федеральное казначейство, учитывая позицию Минфина России и Минэкономразвития России, сочло возможным принимать представленные получателями средств федерального бюджета Сведения о бюджетном обязательстве, оформленные по документам-основаниям, заключенным ими в целях приобретения жилых помещений, с указанием кода объекта ФАИП, присвоенного соответствующему мероприятию программы, и наименования получателя, подведомственного соот-

ветствующему ГРБС, которому доведены лимиты бюджетных обязательств на осуществление указанных мероприятий. При этом необходимо руководствоваться предоставленными Генеральной прокуратурой РФ, Арбитражным судом РФ и Судебным департаментом при Верховном суде РФ перечнями подведомственных получателей, которым доведены бюджетные данные на осуществление мероприятий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

Результаты

Управлением по состоянию на 1 января 2014 года поставлено на учет бюджетных обязательств, принятых в целях реализации ФАИП, на сумму 21,1 миллиарда рублей. При этом 32,9% (6,9 миллиарда рублей) от общей суммы принятых к учету в 2013 году обязательств поставлено на учет в декабре месяца, что наглядно иллюстрирует основную проблему исполнения федерального бюджета — неравномерность. Исполнено бюджетных обязательств на сумму 20,5 миллиарда рублей (97,2% принятых на учет). Органами Федерального казначейства к учету принимаются все бюджетные обязательства, вытекающие из государственных контрактов, договоров, заключенных в целях реализации ФАИП, в том числе и договоры, сумма которых не превышает предельный размер расчетов наличными деньгами в России между юридическими лицами, установленный Центральным банком России.

Благодаря огромной работе, проделанной органами Федерального казначейства, за 2013 год сформированы полноценные Отчеты об исполнении бюджетных обязательств, принятых в целях реализации федеральной адресной инвестиционной программы. Документы направлены для анализа и использования в работе в Министрство финансов РФ и федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в соответствии с законодательством РФ на получение соответствующей информации. ●