**ЭЛЕКТРОННЫЙ**

**ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ**

**СОВЕТА КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

**№4(7)**

**декабрь-2015**

**СОДЕРЖАНИЕ:**

* **Из материалов семинара-совещания Совета контрольно-счетных органов Томской области (10 декабря 2015 года)**

1. **Основные виды нарушений, выявляемых в ходе проведения внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований Томской области**

***Машковцев Юрий Аркадьевич****, руководитель Органа муниципального финансового контроля Каргасокского района*

**Основные виды нарушений, выявленных Контрольно-счетным органом Зырянского района в ходе проведения внешних проверок**

***Дмитриева Ирина Васильевна,* председатель  Контрольно-счетного органа Зырянского района**

1. **Об организации контроля за эффективным использованием муниципальной собственности, в том числе рассмотрение результатов единого общероссийского контрольного мероприятия: «Обследование (проверка) правомерности и эффективности управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования, а также полноты и своевременности поступления в бюджет муниципального образования доходов от распоряжения и использования ими**

***Мусина Вера Александровна****, аудитор Счетной палаты Города Томска*

1. **Об опыте проведения экспертизы муниципальных программ Счетной палатой ЗАТО Северск**

***Ларкина Кристина Михайловна, и****нспектор Счетной палаты ЗАТО Северск*

1. **Анализ практики проведения аудита в сфере закупок и проблем, связанных с его проведением**

***Муратов Андрей Владимирович,*** *председатель Счетной палаты Колпашевского района*

1. **Обмен опытом проведения контрольных мероприятий в сфере капитального ремонта и строительства**

***Токарева Екатерина Ивановна,*** *председатель Ревизионной комиссии городского округа «Город Стрежевой»*

**Нашивочникова Ольга Сергеевна, а**удитор Контрольно-счетной палаты Томской области

1. **Резолюция cеминара-совещания Совета контрольно-счетных органов Томской области**
2. **План работы Совета КСО Томской области на 2016 год**

* **Основные тезисы Татьяны Голиковой на итоговой пресс-конференции**
* **О полномочиях контрольно-счетных органов** (*принят закон, расширяющий полномочия Счетной палаты и муниципальных контрольно-счетных органов*)

**Редактор – Татьяна Валерьевна ГУБИНА**,

консультант организационно-аналитического отдела

Контрольно-счетной палаты Томской области

* (382-2)52-11-64

[GubinaTV@audit.tomsk.ru](mailto:GubinaTV@audit.tomsk.ru)

* **Из материалов семинара-совещания Совета контрольно-счетных органов Томской области (10 декабря 2015 года)**

1. **Машковцев Юрий Аркадьевич, руководитель Органа муниципального финансового контроля Каргасокского района.**

**Основные виды нарушений, выявляемых в ходе проведения внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований Томской области (о внешней проверке годового отчёта об исполнении бюджета муниципального образования «Каргасокский район»)**

Муниципальный внутренний долг

Муниципальный внутренний долг был в 2006 году в связи с проведением досрочного завоза, при осуществлении проверки анализировался и контролировался нами. Но в настоящее время это проблема может возникнуть вновь: при формировании бюджета на 2015 год планировалось использовать для покрытия дефицита бюджета кредитные ресурсы. Расходы на обслуживание муниципального долга предусматривались в размере 5,5 млн. руб., или 0,9% объема расходов без учета субвенций. Бюджет на 2016 финансовый год сформирован без привлечения кредитных ресурсов для покрытия дефицита бюджета.

Предоставление муниципальных кредитов

Предоставлялись как сельским бюджетам, так и юридическим лицам, затем - только бюджетам, но в течение последних лет не выдаются. В своё время в Управлении финансов была проведена проверка полноты и своевременности возврата кредитов в районный бюджет и уплаты процентов за пользование ими. Были установлены незначительные нарушения, которые были устранены. По этой теме проводила проверку и прокуратура.

Предоставление муниципальных гарантий

На протяжении последних трех лет гарантии предоставлялись только одному муниципальному унитарному предприятию (завоз нефти для котельной). При формировании бюджета мы обращали внимание на то, чтобы были предусмотрены ассигнования на возможное исполнение выданных муниципальных гарантий. Но проблем с возвратом кредита у предприятия не было. В настоящее время гарантии не предоставляются.

Ежегодно в рамках проверки годового отчёта проводится проверка использования резервных фондов, предусмотренных на исполнение непредвиденных расходов и предупреждение, ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Специалист Управления финансов, отвечающий за расходование этих средств, ежегодно предоставляет нам документы. Нас интересует всё – от положений о резервных фондах до платёжных документов, приложенных к отчётам бюджетополучателей этих средств. Год от года замечаний становится всё меньше.

Отчет об исполнении плана приватизации (продажи) муниципального имущества.

Ежегодно заслушивается на заседании Думы. Мы предлагали его рассматривать одновременно с годовым отчётом, чтобы он попадал в наше заключение. Но нас пока не услышали. Поэтому мы провели отдельное контрольное мероприятие - проверку порядка проведения приватизации муниципального имущества, а также своевременности и полноты поступлений доходов в местный бюджет. Замечаний немного, но самое главное, что и мы, и депутаты знаем, как реально обстоят дела и насколько отчёт о приватизации соответствует фактическому положению дел.

Отчёты главных администраторов доходов и главных распорядителей средств бюджета нам предоставляет Управление финансов вместе с годовой бухгалтерской отчётностью, проектом решения об исполнении бюджета своевременно и в полном объёме, как это прописано в Положении о бюджетном процессе.

Отчёты администраторов бюджетных средств анализируются как по форме на соответствие Инструкции о порядке составления и представления годовой отчётности, так и по содержанию. Данные отчётов сверяются с данными бухгалтерской отчётности района и проектом решения. Анализируется исполнение показателей доходной и расходной частей бюджета. Согласно заключённым соглашениям в 2015 году проверено 12 годовых отчётов сельских поселений. Основная особенность этих годовых отчётов: все администрации сельских поселений являются в одном лице главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета. Практически везде - по два бюджетополучателя: сама администрация и культурно-досуговый центр.

В 2015 году была проведена третья проверка годовых отчётов сельских поселений. Качественный уровень их намного ниже районного. Но год от года замечаний при проведении проверок становится всё меньше. Все замечания в основном касаются проектов решений с их приложениями. Основной недостаток выявился при проведении проверок муниципального имущества сельских поселений и созданных ими унитарных предприятий.

Документальная проверка материалов инвентаризаций показала, что они оформлены во многих случаях с грубейшими нарушениями установленных требований, а где-то перед составлением годовых отчётов инвентаризация и вовсе не проводилась.

Проверка муниципальных унитарных предприятий выявила много нарушений касающихся 161 федерального закона. Поэтому мы при экспертизе проектов бюджетов, при проверке годовых отчётов обращаем внимание специалистов администраций на анализ финансового состояния предприятий, на выявление причин отсутствия прибыли у предприятий, а значит, и доходов в бюджеты в размере 10%. Каждый раз указываем на отсутствие у учредителя утверждённой годовой бухгалтерской отчётности предприятий, утверждённых показателей хозяйственно-финансовых планов, анализов их деятельности. В пояснительных записках к проектам бюджетов, годовых отчётов сельских поселений нет ни слова о данной проблеме.

Необходимо указать на два случая, выявленных при проведении проверок годовых отчётов по исполнению бюджетов в 2014 году.

Решением Тымского сельского поселения от **29 декабря 2014 года** расходы были утверждены в размере **15 148** тыс. руб. с дефицитом бюджета в **1 057** тыс. руб. Фактически расходы составил **13 702** тыс. руб. в связи, с чем сложился не дефицит, а профицит бюджета **– 307** тыс. руб..

Решением Усть-Тымского сельского поселения от **30 декабря 2014 года** предусматривался **дефицит** бюджета в размере **185** тыс. руб. В результате исполнения бюджета сложился **профицит** в размере **130** тыс. руб.

Непонятно и необъяснимо, как можно было допустить такую ошибку в последние дни года при уточнении показателей бюджета? Орган муниципального финансового контроля указал на недопустимость нарушений принципов полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета (ст. 32 БК) и достоверности бюджета (ст.37 БК).

**Дмитриева Ирина Васильевна, председатель  Контрольно-счетного органа Зырянского района.**

**Основные виды нарушений, выявленных Контрольно-счетным органом Зырянского района в ходе проведения внешних проверок**

Контрольно-счетный орган Зырянского района с 2012 года осуществляет проведение внешних проверок по исполнению местных бюджетов муниципального образования «Зырянский район» и пяти сельских поселений на основании Соглашений о принятии Контрольно-счетным органом Зырянского района полномочий Контрольно-счетных органов сельских поселений по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

При проведении внешних проверок в сельских поселениях Зырянского района были выявлены следующие типичные для всех ошибки.

1. В составе Баланса об исполнении бюджета (ф. 0503130) не представлялась Справка о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах (эту форму не требуют предоставлять вышестоящие финансовые органы, но она является неотъемлемой частью Баланса);

2. Пояснительная записка к годовой бюджетной отчетности об исполнении местного бюджета не соответствовала требованиям о раскрытии существенной информации о финансово-хозяйственной деятельности поселения, а также об особенностях ведения бюджетного учета и составления отчетности.

3. В нарушение ст.217 БК РФ бюджетная роспись не утверждалась руководителем Управления финансов.

4. Бюджетная роспись не соответствовала принятым решениям Совета поселения.

5. В нарушение ст. 185 БК РФ в ряде сельских поселений проект решения о местном бюджете выносился на рассмотрение Совета поселения позднее установленного Положением о бюджетном процессе этих сельских поселений срока.

6. В нарушение Статьи 264.6. БК РФ решениями Совета поселений не утверждался объем дефицита бюджета.

7. В Положение о бюджетном процессе в некоторых поселениях были внесены статьи, которые не соответствовали их бюджетным правоотношениям.

8. В отдельных поселениях отчетные данные о финансовых результатах деятельности и об исполнении бюджета не подтверждались регистрами бухгалтерского учета.

9. Допускались ошибки в отражении дебиторской и кредиторской задолженности.

При проведении внешних проверок муниципального образования «Зырянский район» Контрольно-счетный орган постоянно обращал внимание Управления финансов на отсутствие в представляемой отчетности информации о результативности исполнения целевых и ведомственных программ, плановых и фактически достигнутых целевых индикаторов и показателей, позволяющих оценивать ход реализации программы (критерии оценки эффективности). На основании пояснительных записок не было возможности определить: когда та или иная программа начинала действовать в районе; на какой стадии реализации они находятся; какие программы уже завершили свое действие в отчетном году. Отсутствовала и итоговая информация об оценке эффективности реализации программ по факту их завершения. В ходе проверок было выявлено, что в МО «Зырянский район» отсутствуют нормативные правовые акты, устанавливающие расходные обязательства, для исполнения которых предоставляется субсидии из областного бюджета. Отсутствует правовой акт, регулирующий порядок расходования средств иных межбюджетных трансфертов. С 2013года в районе отсутствуют документы стратегического планирования муниципального образования «Зырянский район».

Окончание срока разработки документов стратегического планирования муниципального образования «Зырянский район» запланировано на IV квартал 2016 года. Отчет об исполнении местного бюджета муниципального образования «Зырянский район» за 2014 год был принят с большим дефицитом бюджета, который не был обеспечен источниками финансирования, что в свою очередь привело к невозможности финансирования расходных обязательств муниципального образования в запланированном объеме на 2015 год без оптимизационных мер по сокращению расходов местного бюджета. Кроме этого, в 2014 году расходы на решение вопросов местного значения в сумме 9 254,2 тыс. рублей были про финансированы за счет целевых средств областного бюджета, которые должны быть восстановлены до конца 2015 года. Также было выявлено, что в общем объеме поступлений налоговых и неналоговых доходов в бюджете района идет постоянный рост задолженности. По мнению Контрольно-счетного органа, это обусловлено тем, что в районе при управлении и учете муниципального имущества Управлением по распоряжению муниципальным имуществом систематически не проводится инвентаризация имущества Казны Зырянского района.

Состояние Своднoго реестра объектов недвижимости не соответствует требованиям, которые предъявляются к реестру федеральным законодательством. Не ведутся реестры договоров аренды и безвозмездного пользования муниципальным имуществом. Не проводится работа по проведению проверок сохранности и использования муниципального имущества. Не проводится претензионная работа по взысканию задолженности по арендной плате. Не ведется работа по уменьшению кредиторской задолженности перед бюджетом.

По итогам проведенных проверок Контрольно-счетным органом был сделан вывод о том, что

- большая часть нарушений и в сельских поселениях, и в муниципальном образовании «Зырянский район» носит системный характер и связан с недостаточной методологической подготовленностью специалистов муниципальных образований, исполняющих бюджет;

- слабой организацией бюджетного процесса и системы внутреннего финансового контроля.

Аудиторы КСО постоянно обращают внимание на необходимость устранения выявленных недостатков и нарушений, на четкое выполнение требований бюджетного законодательства.

1. **Мусина Вера Александровна**, **аудитор Счетной палаты Города Томска:**

**Об организации контроля за эффективным использованием муниципальной собственности, в том числе рассмотрение результатов единого общероссийского контрольного мероприятия: «Обследование (проверка) правомерности и эффективности управления и распоряжения земельными ресурсами муниципального образования, а также полноты и своевременности поступления в бюджет муниципального образования доходов от распоряжения и использования ими**

В рамках общероссийского контрольного мероприятия Счетной палатой была проведена проверка вопросов, касающихся порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью и земельными участками. Проверкой были охвачены все основные формы распоряжения муниципальной собственностью, по каждому блоку вопросов обращалось внимание на учет муниципального имущества. Кроме того, в рамках проверки были проведены осмотры земельных участков, переданных в аренду и находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании.

**При проверках аренды муниципального имущества, передачи его в безвозмездное пользование**  указывалось:

1. на наличие отдельных нарушений, касающихся своевременного и полного принятия мер к должникам, что приводит к образованию задолженности и недопоступлению доходов в бюджет. Не всеми арендаторами и ссудополучателями заключаются договоры страхования имущества, договоры об оказании коммунальных услуг, что создает для муниципалитета риски перевыставления задолженности за коммунальные услуги собственнику помещения и, соответственно, погашение долгов пользователей за счет средств городского бюджета.
2. За редким исключением представителем собственника муниципального имущества в договоры аренды и безвозмездного пользования нежилыми помещениями, расположенными в многоквартирных домах, не включались условия по обязательной уплате расходов на содержание общего имущества жилого дома, что также создает риски и приводит к дополнительным расходам бюджета. По результатам проверки департамент недвижимости дополнительными соглашениями включил обязательство по уплате расходов на содержание общего имущества.
3. Итоговые результаты работы Счетной палаты свидетельствуют о наличии проблем в вопросах рационального и эффективного использования объектов муниципальной собственности, переданных на праве оперативного управления и хозяйственного ведения учреждениям и предприятиям. Здесь отмечается недостаточный контроль за использованием муниципального имущества предприятиями, допускающими превышение полномочий в вопросах распоряжения имуществом (несогласование сделок по аренде, передаче в безвозмездное пользование третьим лицам). Имеют место факты неиспользования переданного в управление, либо хозяйственное ведение муниципального имущества.

**Проверкой использования имущественных комплексов** были выявлены нарушения. Например, было обращено внимание на использование части имущества без оформления договорных отношений, без оплаты в бюджет. Не всеми арендаторами исполнены в полном объеме принятые на себя обязательства. Это и неисполнение программ капитального ремонта, и незаключение в срок и в полном объеме договоров аренды земельных участков. Следует отметить, что по итогам проверок большая часть договоров аренды земли уже заключена. В результате этой проверки на сегодняшний день поступило более 9 млн. рублей.

По итогам проверки порядка распоряжения имущественными комплексамиСчетной палатой не раз обращалось внимание на практику проведения реконструкции и нового строительства под видом капремонта. В результате активы города, несмотря на вложения в них значительных средств, не увеличиваются, более того, возникает риск их утраты, либо образования бесхозяйных объектов. В качестве основной причины этого нарушения органы исполнительной власти называют сложность и продолжительность оформления разрешительных документов на проведение реконструкции или нового строительства, в то время как объект строительства нужен «здесь» и «сейчас».

Счетной палатой неоднократно указывалось на ненадлежащий контроль представителя собственника муниципального имущества за **деятельностью унитарных предприятий.** Вследствие отсутствия должного внимания за деятельностью унитарных предприятий, за использованием переданного им в хозяйственное ведение муниципального имущества городом фактически было утрачено имущество ТГУМП «Теплострой». Необходимо отметить, что при постоянном мониторинге деятельности унитарных предприятий Счетной палатой уже предлагалось рассмотреть возможность погашения долга ТГУМП «Теплострой», и при условии отсутствия необходимости деятельности данного предприятия изучить вопрос иного порядка распоряжения этим имуществом. Меры по возврату муниципального имущества администрацией не были приняты. Имущество ТГУМП «Теплострой» продано с торгов.

Такая ситуация неединичная. В рамках формирования заключения на проект бюджета на 2016 год нами также был обозначен риск утраты имущества другого унитарного предприятия «Муниципальная управляющая компания». В данном случае учредитель, понимая риски потери муниципального имущества, провел определенные мероприятия по снятию ареста.

Отдельным блоком в числе нарушений и недостатков можно выделить **замечания в сфере земельных отношений.** Нарушения были выявлены и в ходе проверок администрирования доходов от продажи земли, и от аренды земельных участков. При проверке продажи земли указывалось на факты нарушений сроков уплаты выкупной стоимости. При этом администратором доходов не всегда своевременно принимались меры к нарушителям условий договоров купли-продажи.

Отмечены факты использования земли на безвозмездной основе, одной из причин которых является временной разрыв между датой прекращения договора аренды земли и датой выкупа. Другой причиной использования без оплаты земельных участков является самовольный захват земельных участков. При этом взыскать суммы неосновательного обогащения не всегда возможно из-за отказа судом в удовлетворении иска по причине отсутствия оформленных землеустроительных дел.

Проведенными проверками земельных участков, предоставленных в аренду, установлены факты неправомерного, нецелевого использования земель. В результате бюджет несет потенциальные потери в виде недополученных доходов от использования земельных участков без правоустанавливающих документов, либо для целей, не соответствующих условиям договоров аренды. Земли, отданные в аренду, зачастую передаются субарендаторам без согласования с представителем собственника. При этом имеют место такие факты, когда субарендаторы на земельном участке осуществляют деятельность, не соответствующую обусловленному договором аренды целевому назначению.

Выявлены факты нарушений порядка распоряжения земельными участками, переданными под развитие застроенных территорий, которые сложились по причине:

- неисполнения застройщиками условий договоров о развитии застроенных территорий;

- включения в перечень застроенных территорий многоквартирных домов, расселенных за счет бюджетных средств к датам принятия решений о проведении торгов, к датам заключения договоров о развитии застроенных территорий.

В результате допущенных нарушений бюджет города несет существенные потери. По результатам проверки департаментом недвижимости были направлены в Арбитражный суд исковые заявления о взыскании убытков в общем размере 102,3 млн. рублей (это - результат нарушения 5 застройщиков).

На сегодняшний день положительно для города прошли суды по 2 застройщикам. Одним из них уже переданы городу 6 квартир, еще 4 застройщик обязуется отдать после ввода в эксплуатацию жилого дома по уд. Б. Подгорная, 46. По второму застройщику решения судов переданы судебным исполнителям.

Еще с одним застройщиком город (несмотря на проигрыш в Арбитражном суде) расторг договор о развитии застроенной территории. Полученные денежные средства город вернул застройщику (это 5,9 млн. рублей). Возвращенный земельный участок город выставил на торги, по итогам которого в бюджет города поступило более 20,0 млн. рублей (начальная цена земельного участка была 2,3 млн. рублей). Это и есть реальная рыночная цена земельного участка.

По оставшимся двум застройщикам дела находятся в суде. В суде первой инстанции город проиграл с обоснованием отказа в иске:

- в договоре о РЗТ не конкретизировано, какие квартиры следует расселять;

- застройщику не предъявлялись претензии по ненадлежащему исполнению договора;

- у застройщика не возникло обязательств по расселению домов, т.к. 1 часть уже была расселена, другая расселялась городом в рамках целевых программ.

Счетная палата Города Томска на протяжении трех последних лет постоянно обращает внимание исполнительной и представительной власти на значительные размеры земельных участков, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании коммерческих организаций. Существует практика использования земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования на всей территории РФ, хотя еще в 2011 году Президентом РФ дано поручение о прекращении практики продления временных норм, не позволяющих реализовывать предусмотренное Федеральным законом от 25.10.2001 №137-ФЗ требование, согласно которому со дня вступления в силу Земельного кодекса РФ непредусмотренные им права на землю подлежат переоформлению.

По информации департамента недвижимости в ПБП юридических и физических лиц находится 2047 га земель, из них в пользовании юридических лиц, не являющихся учреждениями, казенными предприятиями, органами государственной власти и органами местного самоуправления – 351 га (102 юридических лица).

Право ПБП, возникшее до введения ЗК (2001 год), у граждан или юридических лиц сохраняется. При этом граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве ПБП, не вправе распоряжаться этими земельными участками.

Как показали осмотры земельных участков, нередки случаи, когда земельный участок, предоставленный на праве ПБП одному лицу, используется другими. Отмечены случаи, когда предоставленный на праве ПБП для эксплуатации зданий и сооружений земельный участок по факту не используется, находится в заброшенном состоянии.

Лица, обладающие земельными участками на праве бессрочного пользования, платят земельный налог. В рамках проверки с целью установления факта оплаты земельного налога такими юридическими лицами Счетной палатой был направлен запрос в налоговую инспекцию. Не по всем правообладателям налоговой инспекцией подтвержден факт оплаты земельного налога. Соответственно, неуплатой за пользование земельным участком (будь то аренда или налоговые платежи) нарушается один из принципов, определенных в ЗК РФ, – платность использования земли. Это – не просто доходы, это - источники финансирования необходимых расходов.

**В целях рационального использования земельных ресурсов, пополнения доходной базы бюджета предлагаем проводить мониторинг всех земельных участков, переданных в постоянное (бессрочное) пользование, с установлением факта уплаты правообладателями земельных участков налога на землю.**

Сейчас мы стремимся уйти от точечного контроля за порядком использования земельных участков. Раньше изучались уже оформленные договоры аренды, договоры купли-продажи, договоры о развитии застроенной территории, анализировалось, кто и как исполняет эти договоры. В ходе таких проверок отсеивались случаи неправомерного, нецелевого использования земли, самовольный захват территорий. С 2015 года проводим полный охват территории города в границах определенного квартала с целью установления фактов использования земли без правовых оснований. Здесь реально видно, кто и на каком основании использует земельные ресурсы: есть база данных Комзем, есть оперативная взаимосвязь с Управлением Росреестра по Томской области.

На фоне снижающихся неналоговых доходов от распоряжения другими видами объектов муниципальной собственности приоритетной должна стать сфера контроля за земельными ресурсами. Лучшее поощрение нарушений – это их безнаказанность. Не будем поощрять нарушителей. Выявленные факты неправомерного использования земельных ресурсов наглядно покажут возможность пополнения доходной части бюджета.

Нами взят на контроль и порядок распоряжения муниципальным жилищным фондом. Здесь картина тоже не очень радостная. На ненадлежащем уровне находится учет жилищного фонда, есть ряд замечаний по порядку предоставления специализированных жилых помещений. Есть вопросы к контролю за высвобождаемым жилищным фондом. Как показала проверка районных администраций, есть немало фактов, когда муниципальное жилье (иногда и на протяжении 10 лет) после смерти либо по другим случаям выбытия единственного проживающего в нем гражданина неправомерно используется, но при этом нуждаемость в таких помещениях в муниципальных образованиях не уменьшается. Необходима **полная инвентаризация** муниципального жилищного фонда.

Надеемся, что в 2016 году палата проведет и проверку управления и распоряжения городским лесами, возьмет на контроль особо охраняемые природные территории.

1. **Ларкина Кристина Михайловна, инспектор Счетной палаты ЗАТО Северск.**

**Об опыте проведения экспертизы муниципальных программ Счетной палатой ЗАТО Северск**

Счетной палатой проведена экспертиза 12 муниципальных программ, действующих с 2015 года. В качестве методологической основы был использован Стандарт проведения экспертизы проектов муниципальных программ Счетной палаты ЗАТО Северск, а также Методические рекомендации Министерства финансов по составлению и исполнению программных бюджетов[[1]](#footnote-1), Критерии и методика оценки эффективности бюджетных расходов, разработанные Счетной палатой России совместно с Минфином. Основным документом, определяющим требования к МП в ЗАТО Северск, является Постановление Администрации ЗАТО Северск от 02.07.2014 № 1614, утверждающее Порядок разработки, формирования и реализации программ ЗАТО Северск.

В ходе экспертизы проводилась оценка соответствия структуры и содержания программ действующим нормативным правовым актам всех уровней, в том числе муниципального образования ЗАТО Северск; анализ соответствия поставленных в Программе целей и задач показателям Программы СЭР ЗАТО Северск, оценка экономической обоснованности и достоверности планового и утвержденного объема ресурсного обеспечения Программы, оценки достижимости поставленных целей при запланированном объеме финансовых ресурсов.

Руководствуясь Методиками Счетной палаты России и Министерства финансов, внимание палаты было уделено таким критериям качества программ как соответствие задач и показателей целям муниципальной программы, разделение показателей программ на непосредственные, характеризующие результаты использования ресурсов, и конечные, характеризующие общественно-значимый социально-экономический эффект; необходимости и достаточности состава целевых показателей для измерения степени достижения целей/решения задач, а также взаимосвязи бюджетных ассигнований с конкретными достижимыми показателями и мероприятиями, и самих индикаторов с теми проблемами, которые предполагается решить в ходе реализации программы.

По результатам экспертизы были отмечены следующие замечания:

1. Объемы финансирования в бюджете, как правило, ниже утвержденной финансовой потребности по программе[[2]](#footnote-2) (в 6 программах из 12-ти), в связи с чем имеются риски недостижения показателей и целей, задекларированных при утверждении программ, и нерешения заявленных проблем в установленные сроки. Данная ситуация наблюдалась и ранее до перехода на программный бюджет.
2. По содержанию программ (подпрограмм) отмечено, что не соблюдаются требования Порядка о наличии сравнительного анализа состояния анализируемой сферы в ЗАТО Северск с регионами и муниципальными образованиями ТО, в том числе со значениями аналогичных показателей муниципальных образований[[3]](#footnote-3) (охрана окружающей среды, эффективное управление имуществом, образование, доступное и комфортное жилье, развитие физической культуры и спорта). Отсутствует прогноз развития сферы в ЗАТО Северск в результате реализации МП (образование, предпринимательство), в том числе оценка влияния показателей целей и задач ПП на достижение стратегических показателей[[4]](#footnote-4). В данном случае затруднительно объективно оценить целесообразность и достаточность включенных в программу мероприятий.
3. В отдельных программах не определен порядок контроля за их реализацией (не содержат описание субъектов контроля, форм и методов контроля реализации МП, периодичность и сроки представления отчетной информации о ходе реализации Программы[[5]](#footnote-5) (управление имуществом, предпринимательство).
4. В содержательной части Программы отражена неактуальная информация как по обозначению проблем, которые уже решены (образование – проблемы), так и по стоимостным, натуральным показателям, которые характеризуют состояние анализируемой сферы.
5. В части соблюдения требований к структуре и основным параметрам программ[[6]](#footnote-6) были выявлены такие нарушения как дублирование показателей цели подпрограмм с показателями задач подпрограмм, дублирование показателей в разных подпрограммах, подмена цели средством ее решения, подмена задачи подпрограммы целью муниципальной программы (предпринимательство, охрана, имущество).
6. Не в полной мере соблюдены требования Порядка о соответствии целевых показателей результативности реализации МП принципам достоверности, однозначности, сопоставимости, объективности и достаточности для достижения цели (3 показателя цели МП, 1 показатель цели ПП 1 – эффективное управление имуществом; 5 показателей ПП – образование; охрана окружающей среды).
7. В двух муниципальных программах выявлено дублирование направлений программ. Также в двух муниципальных программах выявлено отсутствие взаимосвязи между мероприятиями, задачами и показателями ВЦП, входящих в состав муниципальной программы[[7]](#footnote-7).
8. Оценивалось соответствие МП приоритетам социально-экономического развития, которые определены стратегией[[8]](#footnote-8) и Программой СЭР ЗАТО Северск. В 8 программах цели и плановые показатели не в полной мере соответствуют направлениям и показателям Программы СЭР, прогноза СЭР. В некоторых случаях в самих стратегических документах ЗАТО Северск отсутствуют целевые ориентиры, измеримые результаты, которые характеризовали бы достижение желаемого социально-экономического эффекта в определенный момент времени, и на которые должна быть направлена реализация программ. В данном случае затруднительно дать оценку необходимости и достаточности состава и количества показателей результативности программы (Улучшение качественного состояния объектов улично-дорожной сети, благоустройства и озеленения, охрана окружающей среды).
9. Не соблюден принцип сопоставимости целевых индикаторов с документами стратегического планирования, поскольку показатели указов Президента РФ по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, которые необходимо включать в состав показателей МП, показатели реализации Программы СЭР, Прогноза СЭР ЗАТО Северск не полностью учтены в муниципальных программах. В 5-ти программах отсутствуют показатели, предусмотренные Указом № 607, Постановлением Правительства № 1317 (в МП Развитие образования в ЗАТО Северск, например, отсутствуют порядка 9 показателей). В МП «Развитие культуры и туризма в ЗАТО Северск»не установлены 3 показателя из ПСЭР, по УИО – 3 показателя по 1 из каждого документа, в т.ч. из Прогноза СЭР. В результате отсутствия некоторых показателей не обеспечена в полной мере увязка деятельности ГРБС в рамках выполнения мероприятий программы с целью МП и целями, установленными иными стратегическими документами.
10. В 5 муниципальных программах не в полной мере обеспечена сопоставимость цели и задач и их взаимная увязка с установленными в программах показателями (предпринимательство, улучшение качественного состояния объектов улично-дорожной сети, молодежь, охрана, образование). Основной причиной является установление только непосредственных индикаторов, которые характеризуют результаты использования бюджетных средств (что приобретено, какие мероприятия проведены). Конечные показатели, которые отражали бы измеримый, желаемый результат достижения цели и позволили бы определить, как изменилось состояние экономики и социальной сферы, какие выгоды получены от реализации программы[[9]](#footnote-9), в некоторых программах не установлены. Кроме того, есть случаи, когда отсутствует количественная оценка целей, которые необходимо достичь в результате реализации Программы (окружающая среда), что впоследствии может привести к невозможности дать объективную оценку степени достижения этих целей (социально-экономическому эффекту – как экономические результаты использования средств или деятельности проверяемых объектов оказали влияние на удовлетворение потребностей экономики, общества, какой-либо части населения, группы людей).
11. Таким образом, результаты экспертизы показали, что состав целевых показателей некоторых программ не в полной мере характеризует достижение цели Программы в связи с недостаточностью конечных целевых показателей. Поэтому (объективная) оценка степени достижения целей и задач социально-экономического развития муниципального образования в определенных сферах может быть необъективной и затруднительной (охрана окружающей среды, образование, управление имуществом).
12. В 3 программах показатели результативности программы не имеют динамики, либо отрицательную (по тем показателям, для которых желаемой тенденцией является рост), что не в полной мере соответствует понятию эффективности. В соответствии с требованиями Порядка и Методическими рекомендациями по составлению программных бюджетов целевые показатели должны быть адекватными, характеризовать прогресс в достижении целей/решении задач (охрана окружающей среды, социальная поддержка населения, улучшение жизнедеятельности внегородских территорий).
13. *Недостаточна интеграция муниципальных заданий в ВЦП и муниципальной программе,* что не соответствует положениям Основных направлений бюджетной политики РФ на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов в части повышения эффективности оказания муниципальных услуг. В отдельных МП и ВЦП отсутствуют сведения об исполнении муниципальных заданий бюджетными и автономными учреждениями, а именно не включены параметры заданий по объему и качеству.

В рамках экспертизы отмечено, что порядок включения в МП мероприятий, выполняемых в рамках оказания муниципальных услуг, в Порядке принятия решений ЗАТО Северск отсутствует. Включение параметров заданий в состав программы позволит обеспечить ее взаимосвязь с подведомственными учреждениями, через которые реализуются поставленные цели и задачи, то есть связь целей и бюджетных ограничений с параметрами оказания муниципальных услуг. Важно выстроить сквозную систему показателей, в которой учреждение отвечает за достижение конкретных показателей нижнего уровня, а ведомство – за достижение показателей более высокого уровня, консолидированных значений соответствующих интегральных показателей.

Кроме того, было установлено, что показатели качества и количества муниципальных услуг, которые установлены в муниципальных заданиях, не соответствуют показателям ВЦП и муниципальной программы как по значениям показателей, так и по наименованию муниципальной услуги.

При мониторинге программ в 2015 году мы увидели такие ситуации, когда при корректировке объемов финансирования программы корректируются и показатели финансовой потребности (например, по причине неисполнения программных мероприятий или при получении экономии по результатам торгов), что не позволит в дальнейшем объективно оценить эффективность исполнения и качество реализации муниципальной программы. При этом несмотря на корректировку объемов финансирования как в части потребности, так и фактически утвержденных показателей, индикаторы результативности остаются в Программе неизмененными, что свидетельствует об отсутствии непосредственной взаимосвязи между финансовой потребностью, объемами финансирования и ожидаемыми результатами.

При проведении экспертизы отмечены замечания и к содержанию программы СЭР. Так, в Программе СЭР в графе «Потребность» отражены не плановые показатели, соответствующие аналогичным показателям муниципальных программ, а фактические показатели, соответствующие утверждённым в бюджете объёмам финансирования.

По результатам экспертизы программ мы предложили внести в Порядок принятия решений о разработке МП ЗАТО Северск изменения дополняющего характера, которые позволят устранить большинство недостатков в качестве проработки программ, сделать их более понятными и прозрачными. Членам Совета КСО будет направлена сводная аналитическая записка с учетом представленного материала и практических примеров.

1. **Муратов Андрей Владимирович, председатель Счетной палаты Колпашевского района. Анализ практики проведения аудита в сфере закупок и проблем, связанных с его проведением**

Для организации исполнения требований Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в целях установление методов (способов), процедур, применяемых в процессе осуществления аудита в сфере закупок Счетной палатой Колпашевского района 15 июня 2015 года утвержден Стандарт финансового контроля СФК (общий) «Проведение аудита в сфере закупок».

Стандарт разработан на основе методических рекомендаций по проведению аудита в сфере закупок, утвержденных Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 марта 2014 г. №  15К (961) в соответствии с типовым стандартом финансового контроля «Проведение аудита в сфере закупок», утвержденным решением Президиума Союза МКСО (протокол от 18.12.2014 г., п.12.1).

В связи с нехваткой штатной численности для осуществления всех полномочий, законодательно возложенных на муниципальный контрольно-счетный орган, с учетом необходимости осуществления полномочия по контролю в сфере закупок (Счетная палата наделена данным полномочием с мая 2014 года), с целью уменьшения трудоемкости процедур проведения аудита закупок, предусмотренных методическими рекомендациями по проведению аудита в сфере закупок Счетной палаты РФ, типовым стандартом Союза МКСО, Счетной палатой при разработке Стандарта предусмотрены некоторые отличительные особенности:

|  |  |
| --- | --- |
| **Положения методических рекомендаций по проведению аудита в сфере закупок Счетной палаты РФ, типового стандарта Союза МКСО** | **Положения Стандарта Счетной палаты Колпашевского района** |
| Аудит в сфере закупок должен охватывать все этапы деятельности заказчика в сфере закупок, в том числе этап планирования закупок товаров (работ, услуг), этап определения поставщика, этап заключения и исполнения контракта | Аудит в сфере закупок может охватывать все или отдельные этапы деятельности заказчика в сфере закупок в отношении каждого из муниципальных контрактов, являющегося предметом анализа, проверки и оценки, а именно этап планирования закупок товаров (работ, услуг), этап определения поставщика, этап заключения и исполнения контракта |
| Аудит в сфере закупок может быть осуществлен путем проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, а также отдельным вопросом мероприятия. | Аудит в сфере закупок может быть осуществлен путем проведения отдельного контрольного или экспертно-аналитического мероприятия или путем проверки отдельного вопроса, включенного в программу проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия. Аудит в сфере закупок может включать отдельные этапы осуществления проверки, отраженные в пунктах 4.2.1.–4.2.5. подраздела 4.2 раздела 4 настоящего Стандарта (проверка, анализ и оценка целесообразности и обоснованности расходов на закупки; проверка, анализ и оценка своевременности расходов на закупки; проверка, анализ и оценка эффективности расходов на закупки; проверка, анализ и оценка результативности расходов на закупки; проверка законности расходов на закупки) с учетом охвата аудитом этапов деятельности заказчика (этап планирования закупок товаров (работ, услуг), этап определения поставщика, этап заключения и исполнения контракта) |
| В ходе проведения мероприятия подлежат рассмотрению следующие основные вопросы:  - наличие, порядок формирования и организация деятельности контрактной службы (назначения контрактного управляющего);  - наличие, порядок формирования, организация работы комиссии (комиссий) по осуществлению закупок;  - порядок выбора и функционал специализированной организации;  - порядок организации централизованных закупок и совместных конкурсов и аукционов  и т.д. | В ходе проведения мероприятия подлежат рассмотрению следующие основные вопросы:  -…………….  -…………….  -…………….  При проведение аудита в сфере закупок, включающего отдельные этапы осуществления проверки, отраженные в пунктах 4.2.1. – 4.2.5. подраздела 4.2 раздела 4 настоящего Стандарта с учетом охвата аудитом этапов деятельности заказчика (этап планирования закупок товаров (работ, услуг), этап определения поставщика, этап заключения и исполнения контракта) могут быть рассмотрены отдельные вопросы из вышеуказанного перечня |

К проведению аудита закупок Счетная палата приступила с 2015 года.

Аудит в сфере закупок осуществлялся Счетной палатой:

**1) В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия «Внешняя проверка отчета об исполнении бюджета муниципального образования «Колпашевское городское поселение за 2014 год» рассмотрен вопрос «Оценка эффективности и результативности расходов на приобретение в 2014 году жилья для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа по результатам несостоявшихся в 2014 году электронных аукционов».**

В качестве источников информации использованы документы и материалы, полученные Счетной палатой в ходе реализации в 2014 году полномочия по контролю в сфере закупок в части рассмотрения обращений муниципальных заказчиков о согласовании заключения муниципального контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

В ходе проведения аудита закупок установлено неэффективное использование бюджетных средств Администрацией Колпашевского городского поселения в размере 831 тыс. 450 рублей, выразившееся в приобретении четырех жилых помещений для детей-сирот по стоимости, превышающей рыночную стоимость.

**2) В ходе проведения контрольного мероприятия «Комплексная проверка в Муниципальном бюджетном учреждении «Городской молодежный центр» при рассмотрении вопроса «Эффективность использования бюджетных средств, выделенных на ремонт здания учреждения ».**

В ходе мероприятия проведена проверка соблюдения законодательства о контрактной системе в отношении одного муниципального контракта на выполнение работ по ремонту здания, охватывающая этапы планирования закупок товаров (работ, услуг), определения поставщика, заключения и исполнения контракта.

По результатам мероприятия установлено:

- нарушение заказчиком сроков оплаты за выполненные работы;

- в нарушение частей 4, 5 и 8 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ муниципальный контракт не содержит обязательное условие об ответственности заказчика и подрядчика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, а именно: не определены размеры штрафов за ненадлежащее исполнение заказчиком, неисполнение или ненадлежащее исполнение подрядчиком обязательств, предусмотренных контрактом, размер пени в случае просрочки исполнения заказчиком контрактных обязательств;

- в нарушение части 26 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ заказчиком не соблюдены сроки размещения на официальном сайте изменений муниципального контракта;

- в нарушение пункта 3 Положения о подготовке и размещении в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения, утвержденного постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1093 учреждением не соблюдены сроки размещения на официальном сайте информации об исполнении контракта (информация размещена на официальном сайте позже установленного срока на 43 рабочих дня).

**3) В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия «Анализ нормативно-правовой базы в рамках реализации муниципальными образованиями Колпашевского района (выборочно) Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»**.

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в Администрации Колпашевского городского поселения по следующим направлениям:

I. Анализ наличия и порядка формирования контрактной службы (назначения контрактных управляющих) в соответствии со статьями 38, 112 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных муниципальных нужд» (далее - Закон № 44 –ФЗ).

II. Анализ наличия и порядка формирования комиссии (комиссий) по осуществлению закупок в соответствии со [статьей](garantF1://70253464.38) 39 Закона № 44-ФЗ.

III. Анализ организации централизованных закупок в соответствии со [статьей](garantF1://70253464.38) 26 Закона № 44-ФЗ.

IV. Оценка организации и порядка проведения ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков в соответствии со статьей 100 Закона № 44-ФЗ.

V. Оценка организации и порядка осуществления контроля за соблюдением Закона № 44-ФЗ органом внутреннего муниципального финансового контроля в соответствии со статьей 99 Закона № 44-ФЗ.

VI. Наличие муниципального правового акта Администрации поселения, определяющего случаи осуществления банковского сопровождения контрактов в соответствии со статьей 35 Закона № 44-ФЗ.

**По результатам мероприятия Счетной палатой установлено:**

- на момент проведения мероприятия не внесены изменения в состав контрактной службы Администрации поселения, Единой комиссии по осуществлению закупок для нужд муниципального образования «Колпашевское городское поселение» в части исключения (замены) должностных лиц Администрации поселения, с которыми прекращены трудовые отношения;

- выявлены несоответствия требованиям законодательства о контрактной системе в сфере закупок - Положения о контрактной службе Администрации поселения, Положения о Единой комиссии по осуществлению закупок, утвержденные Администрацией поселения;

- в муниципальном образовании «Колпашевское городское поселение» не установлены нормативным правовым актом иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения муниципальных нужд, а также порядок обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях, что не способствует эффективному использованию бюджетных средств;

- Администрацией поселения не утвержден регламент проведения ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков, не определен состав работников, уполномоченных на осуществление ведомственного контроля и, как следствие, Администрацией поселения как органом ведомственного контроля в нарушение статьи 100 Закона № 44-ФЗ не осуществляется ведомственный контроль в сфере закупок;

- не определены муниципальным правовым актом в соответствии с частью 2 статьи 35 Закона № 44-ФЗ [случаи](garantF1://70647820.3) осуществления банковского сопровождения контрактов, предметом которых являются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования «Колпашевское городское поселение» (правовой акт отсутствует).

1. **Обмен опытом проведения контрольных мероприятий в сфере капитального ремонта и строительства.**

***Токарева Екатерина Ивановна,*** *председатель Ревизионной комиссии городского округа «Город Стрежевой»*

Ревизионная комиссия городского округа Стрежевой образована в феврале 2006 года, учреждение не является юридическим лицом, входит в состав Думы городского округа Стрежевой. Штатная и фактическая численность Ревизионной комиссии составляет 2 человека: председатель и аудитор. Двумя сотрудниками сложно совмещать все требуемые для проверок специальности, мы не имели опыта работы в ремонтно-строительных вопросах. Но проверки проводить необходимо: на капремонт направляются большие деньги, без контроля эту тему оставлять нельзя. Все бюджетные учреждения знают, что эти проверки состоятся: большие объекты, которые финансируются из областного и федерального бюджетов, проверяются областными структурами. С каждой проверкой мы приобретаем опыт, в каждом выявленном нарушении детально разбираемся, изучаем нормативные документы, готовим обоснованную доказательную базу. Совместно с проверяющими учреждениями обсуждаем результаты проверок, и, если есть необходимость более широкого обсуждения результатов, выносим этот вопрос на заседания у мэра с более широким кругом специалистов. По итогам проверок выносим представления, контролируем их выполнение.

Контрольное мероприятие начинается с внимательного изучения контракта, в котором проверяем наличие всех существенных условий: цены, начальный и конечный срок выполнения работ, порядок оплаты за выполненные работы, порядок приёмки работ, оформление и ведение документов, предусмотренных контрактом для осуществления строительных работ и их приёмки, ответственность за несвоевременное выполнение работ, гарантийный срок по выполненным работам и т.д.. Обязательно проверяем контракт на соответствие всем условиям, которые были предусмотрены его проектом, являющихся неотъемлемой частью аукционной документации.

По результатам проверок нередко выявлялись случаи неправильного оформления контрактов, и в представлениях обязательно указываем предложения о принятии мер по усилению контроля за правильным составлением контрактов и договоров. В информационных письмах мэру по выявленным нарушениям предупреждаем о том, что наличие упущений в оформлении контрактов может привести к отсутствию прав Администрации городского округа при выполнении договорных отношений и, как следствие, может привести к неблагоприятным последствиям. Проведёнными проверками выявлялись случаи непредъявления пени за несвоевременное выполнение работ, неправильного исчисления пени. Теперь таких случаев не устанавливаем: пени посчитаны правильно, предъявлены подрядчику, взысканы. Такой пример: в прошлом году Администрация городского округа взыскала в бюджет 5741,6 тыс. руб. неустойки, взысканной с подрядчиказа нарушение сроков строительства крытого ледового катка. После изучения контракта и смет, мы обследовали объект, проверили соответствие работ фактически выполненным, утверждённым сметным расчётом, произвели необходимые замеры. Приглашаем на обследование специалистов в области ремонтно-строительных работ, работников, которые занимаются контролем за осуществлением строительных работ, представителя проверяемого учреждения. Администрация всегда идёт нам навстречу и выделяет своих специалистов. По результатам обследования составляем Акт и, если есть расхождения, их фиксируем, предлагаем уточнить сметы. При наличии завышенной оплаты предъявляем суммы к возмещению в бюджет. В ходе фактического обследования нередко выявлялись случаи приёмки и оплаты подрядчику невыполненных работ, некачественного выполнения работ, не были оформлены должным образом документы на выполнение дополнительных работ, отсутствовали акты освидетельствования скрытых работ, устанавливались нарушения Порядка ведения общего журнала учёта выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства. Выявлялись нарушения в части авансирования работ. Этот вопрос обсуждался на совещании у мэра. По результатам проверок Администрацией городского округа Стрежевой издано Распоряжение об осуществлении технического надзора, которым назначены ответственные лица, осуществляющие технический надзор за ремонтно-строительными работами на объектах муниципальной собственности и утверждены требования к порядку осуществления технического надзора специалистами соответствующего отдела. Круг этих требований достаточно широк, включает в себя контроль за всеми этапами строительства и капитального ремонта объектов, начиная со стадии проектирования и заканчивая приёмкой выполненных работ. Результаты всех проверок направляются в Думу городского округа Стрежевой, в прокуратуру г. Стрежевого, мэру городского округа Стрежевой - копия акта проверки. В случае необходимости направляем мэру и предложения о принятии мер по устранению недостатков, выявленных проверкой бюджетного учреждения. Итоги каждой проверки рассматриваются на заседании финансово-экономической комиссии Думы городского округа Стрежевой.

Контрольные мероприятия в области ремонтно-строительных работ считаю эффективной: контракты теперь оформляются правильно, осуществляется контроль за своевременным выполнением работ, взыскиваются пени и доначисленные суммы в бюджет, принимаются меры по устранению допущенных недоделок и дефектов, осуществляется контроль за ходом выполнения работ, оформляется весь пакет документов, необходимый для оплаты за выполненные работы. Самое главное - бюджетные учреждения знают, какие требования по выполнению ремонтно-строительных работ к ним предъявляет контрольный орган, что их необходимо выполнять. Ответственность заказчиков и подрядчиков, безусловно, повысилась.

Проблема с отсутствием достаточного количества специалистов не снимается с повестки, сложно обстоят дела и с кадрами в отделе Администрации, который осуществляет надзор и контроль в области строительства и капитального ремонта. Специалисты приходят со школьной скамьи, их необходимо обучить, но со временем они, обретя опыт, уходят в другие структуры на более высокооплачиваемую работу. Тяжело обстоят дела и с рабочими специалистами, таких кадров также не хватает, что влечёт несвоевременное выполнение работ или выполнение с недостатками. Зачастую строительные организации не могут спланировать свою работу на перспективу, не могут своевременно обеспечить её выполнение работы, так как часто не имеют возможности своевременно привлечь рабочую силу, технику и т.д. Эти вопросы – серьёзная тема для города, но наш контрольный орган делает всё от нас зависящее, чтобы помочь исполнительной и представительной власти решить эти проблемы.

**Обмен опытом проведения контрольных мероприятий в сфере капитального ремонта и строительства.**

**Нашивочникова Ольга Сергеевна, аудитор Контрольно-счетной палаты Томской области**

Сегодня особую актуальность приобретает задача по эффективному использованию бюджетных средств, направленных на инвестирование строительства и ремонта, составляющих значительную долю в расходах бюджетов всех уровней.

Отмечу, что нам удалось снизить «аппетиты» многих, кто «путал» свой карман с бюджетным: по итогам наших проверок уже миллионы государственных средств восстановлены в областной бюджет, направлены десятки предписаний и представлений бюджетополучателям об исправлении допущенных нарушений. Отчеты о контрольных мероприятиях публикуются в Информационных бюллетенях палаты, пресс-релизах в СМИ, на нашем официальном сайте. Но наша работа связана не только с выявлением нарушений, мы стремимся создать условия, которые не позволяли бы нарушать законодательство.

При серьезном акцентировании внимания к самой процедуре размещения государственных и муниципальных заказов хотелось бы отметить, что, к сожалению, до сегодняшнего дня большой проблемой остается несоблюдение подрядчиками условий, которые ими заявлялись на аукционах и по которым они признавались победителями.

Причинами сложившейся ситуации зачастую является низкое качество проектов, в которых или упущены объемы необходимых работ, или применены несовершенные технологии. При этом, как правило, эти проекты прошли проверку госэкпертизы и на достоверность определения сметной стоимости.

Кроме того, проблемой являются устаревшие проекты, пролежавшие на полках и востребованные спустя годы после их разработки. В результате устаревают и технические условия, изменившиеся нормативные требования влекут необходимость корректировки проектов, которые, как правило, проводятся в процессе реализации контрактов и ведут к нарушениям их условий. Корректировки, проводимые подрядчиками, в большинстве случаев осуществляется с нарушениями и при этом все издержки из-за плохого качества проектов вынуждены нести подрядчики. В каждом конкретном случае мы квалифицируем нарушения, допущенные при реализации контрактов на строительство.

В связи с тем, что в последние годы в области уделяется большое внимание проблеме обеспечения населения газом, для решения которой выделяются значительные ассигнования в рамках реализации нескольких государственных программ («Повышение энергоэффективности в Томской области», «Развитие сельского хозяйства и регулируемых рынков в Томской области»), хотелось бы остановиться на одном из частных случаев, когда в процессе газификации населенных пунктов меняется способ прокладки газопроводов, предусмотренный проектом.

Как правило, проектом предусмотрена максимальная протяженность прокладки газопровода «открытым способом» как наиболее дешевым способом реализации строительства газопровода. Но зачастую выполнить указанное проектное решение не представляется возможным из-за стесненности, ограниченности во времени, а также из-за завершения работ в зимний период, когда выполнение благоустроительных работ невозможно.

Как показывают проверки при реализации проектов подрядчиками в большинстве случаев применяется «закрытый способ монтажа газопровода» или прокладка газопровода методом горизонтального наклонного бурения (или методом ГНБ). Метод ГНБ хоть и дороже в два раза по отношению к «открытому способу», но имеет значительные преимущества, а именно: скорость, экологичность, возможность прокладки в малодоступных местах. В актах приемки выполненных работ (форма № КС-2) изменение способа прокладки газопровода в ряде случаев не отражается, что по сути является фальсификацией, а если и отражается, то квалифицируется как нарушение условий контракта.

Указанную проблему могло бы решить использование рекомендаций письма Минстроя от 23.03.2015 № №7830-ЛС/03, согласно которому сметный расчет, прошедший проверку на достоверность, служит только для определения начальной цены контракта, а расчеты можно производить по другой смете на реализацию контракта, сформированной на основании распределения долей затрат по основным конструктивным элементам, комплексом работ. При этом по согласованию сторон в процессе реализации контракта доли затрат могут быть перераспределены в пределах договорной цены.

Однако на совещании в Департаменте архитектуры и строительства Томской области решено пока не руководствоваться указанным письмом в связи с отсутствием у Минстроя полномочий по регулированию вопросов в сфере закупок, а также с отсутствием практики решений судебных споров по этому вопросу. В связи с этим на совещании, состоявшемся в Департаменте архитектуры и строительства Томской области с участием представителей ООО «Газпром газораспределение Томск», выступающей подрядной организации по большинству объектов газификации, Контрольно-счетной палатой был предложен вариант возможного оформления указанного отступления от проекта (и соответственно от условий контракта) в рамках Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе…».

Детальнее:

Положениями [части 7 статьи 95](consultantplus://offline/ref=1567A2566652960547738C7AE8A11C4013077ADE67B7FB8AE2D48D9BF133DF8D351FE73523861076x5H3L) Федерального закон N 44-ФЗ предусмотрено, что при исполнении контракта по согласованию заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) допускается поставка товара, выполнение работы или оказание услуги, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с качеством и соответствующими техническими и функциональными характеристиками, указанными в контракте. В этом случае соответствующие изменения должны быть внесены заказчиком в реестр контрактов, заключенных заказчиком.

Согласно разъяснениям Минфина (письмо от 07.11.2014 №02-02-08/56115) отсутствие критерия определения улучшенных технических и функциональных характеристик (потребительских свойств) поставки товара, выполнения работы или оказания услуги в Федеральном [законе](consultantplus://offline/ref=1567A2566652960547738C7AE8A11C4013077ADE67B7FB8AE2D48D9BF1x3H3L) N 44-ФЗ, позволяет **заказчику** самостоятельно определять такие критерии и согласовывать поставщику (подрядчику, исполнителю) изменение предусмотренных контрактом характеристик поставки товара, выполнения работы или оказания услуги. При этом полагается, что изменение технических и функциональных характеристик результатов выполнения строительно-монтажных работ возможно исключительно в случае, если оно не влечет изменение предмета контракта (вида работ). Исходя из вышесказанного нами предложено оформление изменения условий контракта дополнительным соглашением, отражающим следующее.

Без увеличения договорной цены и без изменения вида работ (прокладка газопровода) изменяется способ прокладки газопровода как улучшающий качество, технические и функциональные характеристики трубопровода (например, исключение возможности механических повреждений, экологичность и т.д.). Кроме того, в связи с тем, что при изменении способа прокладки сокращается объем благоустроительных работ, следует предусмотреть сокращение объема указанных работ в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ.

Указанное предложение Контрольно-счетной палаты обсуждалось на Межведомственной комиссии при Департаменте архитектуры и строительства Томской области, где решено проработать его совместно и рекомендовать форму дополнительного Соглашения, которая будет размещена на официальном сайте Департамента.

Кроме того, необходимо остановиться на проблеме неоднозначного чтения некоторых положений нормативных документов, в результате которой разными контролирующими органами делаются противоположные выводы по поводу одних и тех же фактов. Указанная проблема была обозначена Контрольно-счетной палатой на Межведомственной комиссии, на которую были приглашены представители заказчиков, подрядчиков и контролирующих органов. Выскажу мнение Контрольно-счетной палаты по некоторым спорным вопросам.

**Во-первых,** по поводу разного чтения статьи 3.4. Градостроительного кодекса РФ, устанавливающей необходимость прохождения госэкспертизы в отношении всех объектов капитального строительства, финансируемых их бюджетных источников. С введением указанной статьи (Федеральным [закон](consultantplus://offline/ref=460AD4EC49F6FAC08654BEB45B1F6D1CF5E425696D0F29024CF8034796FD6F1E29A2543C9CE7E26FwC7CF)ом от 28.11.2011 N 337-ФЗ) появилось много противоположных мнений в отношении объектов, финансируемых из бюджета, но попадающих под действие исключений, установленных частями 2,3, и 3.1 ст.49 Градостроительного кодекса РФ. В ответ на обращение Томской области Федеральным Агентством по строительству и ЖКХ дано разъяснение от 19.03.2013, согласно которому указанные статьи являются исключающими для объектов бюджетного финансирования. Однако в письме от 15.10.2014 № 22589-СТ/06 Министерством строительства и ЖКХ РФ высказана противоположная точка зрения, которой руководствуются некоторые контролирующие органы.

Вместе с тем на совещании в Департаменте архитектуры и строительства Томской области совместно с Контрольно-счетной палатой в целях экономии бюджетных средств было принято решение руководствоваться письмом от 19.03.2013, направленном конкретно Томской области. В дальнейшем верность этого решения была подтверждена письмом Министерства строительства и ЖКХ РФ 21.11.2014 № 26406 НА/06, которым отзывалось ранее направленное письмо, и было высказано иное мнение Минстроя России: «если объект, финансируемый за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, по своим характеристикам подпадает под действие исключений, установленных [частями 2](consultantplus://offline/ref=DC957B7048B3E730E01782C9500F16ADA6D6E4E7019BA5183E409088CD0B6DB13CA6266ECCoBbCI), [3](consultantplus://offline/ref=DC957B7048B3E730E01782C9500F16ADA6D6E4E7019BA5183E409088CD0B6DB13CA6266DC7oBb9I) и [3.1 статьи 49](consultantplus://offline/ref=DC957B7048B3E730E01782C9500F16ADA6D6E4E7019BA5183E409088CD0B6DB13CA6266ECCoBbFI) ГрК РФ, проектная документация такого объекта и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки этой проектной документации, экспертизе не подлежат».

**Во-вторых**, наиболее часто задаваемый вопрос о необходимости расчетов с подрядчиком, работающим по упрощенной системе налогооблажения, с учетом суммы НДС, предусмотренной ценой контракта. В отношении порядка оплаты цены контракта, который заключен на основании [Закона](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3A0C06BC32333E96725931DBFEB23BD6A44B282VEn0J) N 44-ФЗ, существует ряд разъяснений. Из них следует, что заказчик обязан заключить контракт и оплатить его по цене, предложенной победителем закупки, независимо от применяемой им системы налогообложения (Письма Минэкономразвития России от 29.07.2015 [N ОГ-Д28-10154](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E9642A911CBAEB23BD6A44B282VEn0J), от 16.07.2015 [N Д28и-2217](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E9642A911CBAEB23BD6A44B282VEn0J), от 06.04.2015 [N Д28и-853](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E9642B911ABDEB23BD6A44B282VEn0J), [N Д28и-855](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E9642B911ABDEB23BD6A44B282VEn0J), от 12.12.2014 [N Д28и-2787](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E964259110BEEB23BD6A44B282VEn0J), [Письмо](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E9632A9018B2EB23BD6A44B282VEn0J) Минфина России от 29.08.2014 N 02-02-09/43300)). Если победитель применяет УСН, уменьшение цены контракта на сумму НДС не производится ([Письмо](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E96423941ABBEB23BD6A44B282VEn0J) Минфина России от 05.09.2014 N 03-11-11/44793). Как отметила ФАС России в [Письме](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3A0C06BC32333E96821971FB8EB23BD6A44B282VEn0J) от 21.08.2014 N АЦ/33651/14, в данном случае сумма НДС признается прибылью победителя закупки. Подобный подход существовал и в рамках применения [Закона](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3A0C06BC32333E9642B9F10BBEB23BD6A44B282VEn0J) N 94-ФЗ ([Письмо](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3A0C06BC32333E962209418B8EB23BD6A44B282VEn0J) ФАС России от 06.10.2011 N АЦ/39173, Письма Минэкономразвития России от 27.09.2010 [N Д22-1740](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E0692B971DB0B629B53348B0V8n5J), [N Д22-1741](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E0692B971DB0B629B53348B0V8n5J), Письма Минфина России от 26.01.2012 [N 03-07-11/21](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E96025971CBDEB23BD6A44B282VEn0J) и от 28.12.2011 [N 02-11-00/6027](consultantplus://offline/ref=8555F87EEE3D081121F3BDD27DC32333E96026931FBFEB23BD6A44B282VEn0J)).

Необходимо отметить, что по данному вопросу подходы арбитражных судов – разные, и мнения судей расходятся. При этом есть значительная часть судебных решений, вынесенных в пользу заказчиков, дающая им возможность уменьшать стоимость контрактов только потому, что исполнитель применяет УСНО.

Пришедший на смену Федеральному [закону](consultantplus://offline/ref=9FE7278A2D35E7DD31C4E545D42214BCB10C4248512ECD856CB8EBD928GA38K) N 94-ФЗ новый Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=9FE7278A2D35E7DD31C4E545D42214BCB10E4F495F2CCD856CB8EBD928GA38K) N 44-ФЗ не изменил положений об установлении цены контракта. При этом у "упрощенцев" остались и старые проблемы, связанные с тем, что заказчики по факту оплачивают выполненные работы (оказанные услуги, поставленные товары) в сумме, уменьшенной на сумму НДС.

Вместе с тем, Контрольно-счетная палата согласна с вышеуказанными разъяснениями Минэкономразвития России, Минфина России, ФАС России. Исходя из того, что подрядные организации, работающие по упрощенной системе налогообложения, уплачивают НДС поставщикам строительных материалов и конструкций, ГСМ и т.д. полностью исключать выплату НДС нельзя. Поэтому выводы о неправомерности расчетов с подрядчиком, работающим по упрощенной системе налогооблажения, по сумме НДС, предусмотренной ценой контракта, Контрольно-счетной палатой не делаются.

Для единого подхода к решению обозначенных проблем предлагается направить совместное обращение в Департамент архитектуры и строительства Томской области, функциями которого является разработка методических рекомендаций для органов государственной власти Томской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области в сфере строительства для оформления рекомендаций по вышеуказанными спорным вопросам, которые должны быть разработаны, утверждены в установленном порядке и в дальнейшем размещены на официальном сайте, доступном для всеобщего применения.

**6. Резолюция cеминара-совещания Совета контрольно-счетных органов**

**Томской области**

**г. Томск 10.12.2015**

По итогам работы семинара-совещания принять следующие решения:

1. Объединение контрольно-счетных органов Томской области в Совет считать завершенным – во всех муниципальных образованиях (до поселений) созданы контрольно-счетные органы, вошедшие в Совет контрольно-счетных органов Томской области.
2. В целях рационального использования земельных ресурсов и пополнения доходной базы бюджетов муниципальных образований рекомендовать проводить мониторинг всех земельных участков, переданных в постоянное (бессрочное) пользование, с установлением факта уплаты правообладателями таких земельных участков налога на землю.
3. Усилить работу по обмену информацией о нарушениях и недостатках, выявляемых контрольно-счетными органами при проведении внешней проверки отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований. По итогам внешних проверок не позднее 01.07.2016 направить в Контрольно-счетную палату Томской области перечень установленных нарушений и недостатков, в целях обобщения и выявления типичных ошибок, нарушений, и подготовки предложений по их устранению.
4. Рекомендовать членам Совета контрольно-счетных органов Томской области в рамках развития взаимодействия с органами внутреннего финансового контроля и органами, осуществляющими ведомственный контроль в сфере закупок, заключить соответствующие соглашения, предполагающие сближение методик по проведению контрольных мероприятий, в том числе применению единого классификатора нарушений, мероприятий по устранению выявленных нарушений, взаимодействие при планировании деятельности, взаимный обмен информацией о результатах контрольных мероприятий.
5. Рекомендовать членам Совета контрольно-счетных органов Томской области при проведении экспертиз муниципальных программ использовать практический опыт, изложенный в аналитической записке, представленной Счетной палатой ЗАТО Северск
6. Принять к сведению и использованию в работе практику проведения аудита в сфере закупок Счетной палаты Колпашевского района.
7. Направить обращение в Администрацию Томской области о необходимости разработки и утверждения рекомендаций по применению норм законодательства и подзаконных документов в сфере использования бюджетных средств на строительство и капитальный ремонт объектов областной государственной и муниципальной собственности, в целях единого (однозначного) трактования норм.
8. В связи с изменениями федерального законодательства, предусматривающими наделение должностных лиц органов местного самоуправления полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при осуществлении муниципального финансового контроля, начать работу по детальному изучению положений КОАП с целью возможности реализации указанных полномочий.
9. Утвердить отчет о деятельности Совета контрольно-счетных органов Томской области за 2015 год.
10. Утвердить план работы Совета контрольно-счетных органов Томской области на 2016 год.

Председатель Совета контрольно-счетных органов

Томской области А.Д. Пронькин

Ответственный секретарь

Совета контрольно-счетных органов

Томской области В.И. Вакс

1. **План работы Совета КСО Томской области на 2016 год -** [**http://www.audit.tomsk.ru/upload/doc/План-2016.pdf**](http://www.audit.tomsk.ru/upload/doc/План-2016.pdf)

* **Основные тезисы Татьяны Голиковой на итоговой пресс-конференции 15 декабря 2015 года**

**О взаимодействии с правоохранительными органами.** Те цифры, которые я вам назову по материалам, направленным в правоохранительные органы и прокуратуру, и выявленным нарушениям не являются окончательными. Мы направили в органы прокуратуры 105 материалов, по этим материалам возбуждено 21 уголовное дело. Остальные материалы находятся на доследственных проверках.

Вы помните конец 2014–начало 2015 года, когда мы озвучивали результаты проверки космодрома Восточный и по Федеральному центру ценообразования в строительстве, который разрабатывает сметные нормативы и в том числе сметные нормативы, которые ложились в основу определения стоимости строительства объектов на космодроме Восточный. Но потом, как оказалось, он разрабатывал не только для космодрома Восточный, но и для ряда других объектов, по этому поводу по-прежнему правоохранительные органы возбуждают уголовные дела и проводят доследственные проверки. Уже два возбужденных уголовных дела по Федеральному центру ценообразования. Они касаются того, о чем я уже сказала: нормирование оценки сметной стоимости капитального строительства, которое финансируется с привлечением средств федерального бюджета. И недавно к нам поступили материалы в отношении двух виновных лиц по факту применения единичных расценок при конструкции взлетно-посадочных полос в Домодедово, но там тоже были задействованы разработчики те же самые, кто входил в небольшую компанию при федеральном центре по ценообразованию в строительстве. Но коль скоро я на этом остановилась, скажу: до сих пор Министерством строительства не внесены изменения в законодательство в части поручений, которые давало Правительство РФ, не реализованы за весь 2015 год. Некоторые федеральные органы власти использовали завышенные расценки на строительство. Этот факт, к сожалению, имеет место быть, но надеюсь, ситуация изменится, потому что есть информация из Минстроя, что они все-таки начали эту работу. <…>

**Нарушения в цифрах.** Что касается неэффективного и нецелевого использования средств, то лидерами являются Роскосмос, Росавтодор, Министерство образования и науки *(общий объем нарушений, выявленных Счетной палатой в 2015 г., по состоянию на 25 ноября составил 186 млрд. руб.).* Я называю только наиболее крупные нарушения, мы отошли сейчас от классификации нарушений, которые связаны с неэффективным использованием средств, мы говорим о различных иных нарушениях законодательства и, наверное, такой очень серьезный блок, который у нас был в 2015 году, будет связан с антикризисными мерами частично, а также было поручение Президента страны, чтобы мы проверили систему закупок как в рамках 44, так и 223 закона.

Есть неокончательные, но серьезные результаты. По закону 44 было спланировано 4,3 млн. закупок, но, естественно, контракты заключены на меньшую сумму.<…> Уровень конкуренции несколько увеличился. Мы это оцениваем по количеству заявок на 1 лот - 2,95 заявки на лот. И экономия составила 6,95 от объявленного, это выше, чем за аналогичный период прошлого года. Думаю, что такая ситуация сохранится и по 9 месяцам.

Что же касается закупок крупных кампаний, есть один негативный момент: с точки зрения обязательств 44 закона нужно увеличить количество закупок у единственного поставщика. Что касается 223 закона, то здесь ситуация выглядит по-другому. Если у нас в бюджетном секторе объем - 4,3 трлн., то там - на 8,3 трлн. закупок, при этом из них 50% закупается у единственного поставщика и, к сожалению, мы на сегодняшний момент констатируем, что экономии пока нет.

К сожалению, сегодня создана цепочка ухода от законодательства по закупкам, когда объявляется и принимается решение о закупке у единственного поставщика по 44 закону, этот единственный поставщик передается по 223 закону, а дальше уходит и из-под 223 закона, потому что у подрядчиков и субподрядчиков уже нет необходимости с учетом их организационно-правовой формы соблюдать 44 и 223 законы. К сожалению, это - огромный пробел в законодательстве, мы в рамках имеющегося поручения Президента России (срок исполнения – 1 декабря) направили предложения по необходимости внесения изменений и в 44, и в 223 законы, которые касаются того, что, если подрядчики и субподрядчики работают с бюджетными средствами, то они должны соблюдать необходимые процедуры, установленные законом. Я не думаю, что это ограничит использование ресурсов, но, к сожалению, элементы коррупции проявляются в такой цепочке, отловить их очень сложно.

**Влияние майских указов Президента на сбалансированность бюджетов регионов.** Следующая тема, которая является для нас сверхчувствительной, – это состояние региональных бюджетов. К сожалению, предварительные итоги свидетельствуют об ухудшающейся динамике бюджетов регионов.

Мы, к сожалению, зациклились на том, что в структуре государственного долга регионов существенный объем занимают коммерческие кредиты, и что нужно заместить их бюджетными кредитами.

Однако, по нашему мнению, коммерческие кредиты - это следствие, а изучать надо причину: для чего в таком объеме коммерческие кредиты регионам? Видимо, тот объем расходных полномочий, который сегодня за ними закреплен, отчасти является непосильным. Между Счетной палатой и Минфином возник профессиональный спор на тему: сколько стоят указы Президента от 7 мая 2012 года? Минфин говорит, что они стоят 700 млрд. руб., а по информации регионов эта цифра существенно больше, например, на 2015 г. - 2,8 трлн. руб. Вот кто и как определил, сколько на сегодняшний день стоят указы Президента? К сожалению, никакой координирующей работы в этой части на федеральном уровне нет. Министерство финансов считает, что не нужно вмешиваться в полномочия субъектов, в том числе с точки зрения того, как они оценивают стоимость майских указов Президента. Мы придерживаемся принципиально другой позиции: чтобы оценить исполняемость майских указов к установленным срокам, надо понимать, сколько они стоят, и хватит ли денег на это. И когда задаю Минфину вопрос, откуда они взяли 700 млрд., отвечают: мы посчитали по нормативам. По каким нормативам, по средним? Ответ: по каким-то нормативам посчитано. Это вполне серьезно говорю. Поэтому сейчас это - предмет нашей работы, чтобы все-таки понять, как на сегодняшний день складывается ситуация в этой области, и насколько реалистично исполнение указов Президента.

Я не сторонник того, что на сбалансированность бюджетов регионов повлияли только «майские» указы Президента. Вот, например, рост государственного долга регионов начался еще в 2012 г., когда указы Президента даже не начали реализовываться. Поэтому наша ключевая задача - выработка предложений по этой теме, так как она существенным образом влияет на общую сбалансированность бюджетной системы.

**Об Антикризисном плане Правительства.** Формально Антикризисный план Правительства выглядит таким образом: мероприятие и дата выпуска постановления Правительства, либо внесение законопроекта в Государственную Думу. Если это соблюдено, то формально исполнено. Мы оцениваем по-другому: по результатам, которые нужно было достигнуть благодаря реализации мероприятия. То есть мы смотрим, выпущен или не выпущен нормативный документ, как финансируются расходы, которые были предусмотрены на реализацию, с каким опозданием, как быстро они доходят до конечного получателя, и что конечный получатель в итоге с этими деньгами делает. Есть ли реальный результат от этого действия или нет. Мы считаем, что оценка любого антикризисного мероприятия должна быть на протяжении всей жизни его реализации. И поэтому мы, когда докладывали по итогам I полугодия и за 9 месяцев, специально акцентировали внимание на том, что у нас будут расхождения с оценками Правительства.

**Об импортозамещении.** Когда Правительство сформулировало план по импортозамещению, оно до конца еще не оценивало ситуацию, по каким сферам нужно больше государственной поддержки и т.д. Посмотрим на планы по импортозамещению. Их 20. Минпромторг, например. В нем - 2300 позиций. Мы точно знаем, что по 462 делаются какие-то мероприятия. Сколько этот план может стоить? Аналитическая оценка - 2,5 трлн. руб., при этом 1,9 трлн. приходятся на предприятия и их заимствования, 600 млрд. - на средства бюджета. Мы точно должны быть реалистами, мы же видим структуру нашего бюджета 2016 г.и понимаем, что пока таких ресурсов в бюджете нет.

Мы получили данные 2015 г., они уже сейчас - даже за 9 месяцев - говорят о том, что мы должны внести изменения в свои планы. Даже при тех ограниченных финансовых ресурсах нужно выбрать приоритеты. Выбрать то, что нам необходимо в краткосрочной и среднесрочной перспективе и что может подождать. Мы пытаемся проследить деньги до конечного использования. В том числе это дает возможность Правительству понять, где нужно и как нужно внести какие-то коррективы. Это не значит стопроцентный консенсус. Но то, как реагируют федеральные органы власти и само Правительство, в том числе на наши предложения, свидетельствует о том, что все-таки мы совместно работаем, решаем одну задачу.

**О приватизации Совкомфлота.** Надо сказать, что в отличие от предыдущих лет, оценивая источники финансирования и дефицит бюджета на 2016 г., Правительство оказалось более консервативным, чем во все предыдущие периоды. Если во все предыдущие периоды, несмотря на экономическую ситуацию, они планировали очень большие деньги от приватизации, то в этом году для 2016 г. они оказались совсем консервативными. Но, тем не менее, Совкомфлот они туда включили. И мы в своем заключении на бюджет отмечали, что скорее всего этого может не произойти. И базировали мы свою оценку исключительно на стоимости, по которой будут реализовываться эти активы. Равно как и активы других компаний. Но активы других компаний, они в объемах приватизации, которые в бюджете, не учтены. Поэтому говорить об этом, наверное, пока преждевременно. И сейчас я вижу заявления коллег из Правительства по поводу того, что несмотря на экономическую ситуацию мы все равно активы Совкомфлота реализуем. Я придерживаюсь позиции, что мы не можем делать это любой ценой. Мы должны соотносить решения по реализации активов со стоимостью, которую мы можем за него получить. Вот это наша позиция.

**О докапитализации банковского сектора.** По банкам мы тоже осуществляем мониторинг. Мы приняли решение о расширении перечня банков, которые мы мониторим по результатам года. Почему мы не пошли сразу во все банки? Потому что, к сожалению, триллион был выделен в конце 2014 г., и были достаточно бурные дискуссии по этому поводу, довольно долго разворачивалась работа по этой тематике. И первые банки начали получать ресурсы от АСВ в апреле. Если мне память не изменяет, то по состоянию на 1 ноября средства АСВ получили 17 банков на сумму 646 млрд. руб. И мы стараемся быть в этой части объективными, и пытаемся осуществлять мониторинг, когда средства АСВ используются в течение хотя бы квартала. И поэтому мы сейчас и расширили из-за того, что большая часть объемов получена. Но мы уже говорили об этом. Пока ситуация не изменилась на 1 ноября. Структура использования средств банками выглядит приблизительно следующим образом: классические инвестиционные проекты, средние и долгосрочные, которые кредитуются банками, составляют 2,7% в структуре. 18,1% кредитования составляет кредитование бюджетов субъектов Российской Федерации на цели финансирования дефицита кассового разрыва. И остальные средства за минусом этих двух – это пополнение оборотных средств и рефинансирования долгов. Вот такая структура. Думаю, что эта структура несколько изменится по данным за оставшийся период 2015 г. Почему? Потому что мы уже увидели использование средств банками, которые получили крупные суммы. Пока это на не очень большом массиве информации, и на не очень большом объеме средств, которые получены от АСВ. Сегодня это так. Но я считаю, что по итогам 2015 г. все будет несколько иначе.

Средства на долгосрочные проекты пока не выделяются, но я подчеркиваю, что на 1 ноября это 646 млрд. руб. Но речь мы сейчас ведем не о 646 млрд., а о существенно меньшей сумме, которая позволяет нам хотя бы за период квартала оценить, как использовались эти средства. Может быть, можно было и не давать 1 трлн. руб. Может, можно было меньше дать? Но 1 трлн. руб., и его наличие внутри АСВ позволили успокоить банковскую ситуацию и сделать возможным стабильной работу банков в течение 2015 г.

**О несбывшихся прогнозах бюджета.** Почему ошибаются? Почему не прислушиваются к другим экспертам? Перед Правительством - непростая задача. С одной стороны мы должны быть далеки от мысли, что Правительство не видит реальную ситуацию. Конечно, оно ее видит. Но планы, которые оно строит, и которые оно выдает в публичное пространство должны вселять какой-то оптимизм. В противном случае мы с вами впадем в плохое состояние. Хуже, когда эти планы, не успев стать планами, начинают меняться.

Я говорила в начале 2015 года, и моя не поменялась, не нужно дергать ситуацию и вносить поправки в бюджет 2015 года в феврале-марте. Нужно было дождаться итогов первого квартала и спокойно внести поправки. Не делать никому ненужный 10% секвестр, который кроме как искажения структуры расходов бюджета ни к чему не привел. Потому что вы видите только публичную картину, когда вносится бюджет, вы же не видите картину исполнения бюджета. А по исполнению бюджета, практически по большинству расходов, которые были сокращены, потом произошло увеличение. Но это увеличение, я буду повторять это довольно долго, пока не изменится ситуация.

Проблема в другом. 10% сократили и сказали, пожалуйста, оставшиеся 90%, пожалуйста, распределите, исходя из тех приоритетов, которые вы видите внутри своего министерства. Нет никакой гарантии, и исполнение 2015 г. это подтверждает, что те, кто отвечает внутри министерства за какие-то приоритеты, попадет в точку того, что эти приоритеты важны для исправления той экономической ситуации в стране, которая складывается. Потому что приоритеты министерств, они в основном носят местечковый характер, а на глобальный характер для страны в целом.

**О планировании.** Должен быть какой-то механизм, который продемонстрирует, что мы должны в 2016 г. сделать, чтобы те мероприятия, которые были эффективны, были продолжены. Ответ на этот вопрос есть. После бюджета в трехмесячный срок федеральные органы власти, ответственные за реализацию госпрограмм, должны переутвердить госпрограммы с теми мероприятиями, которые должны были обеспечить преемственность того, что было эффективно. Мы получаем эти программы. Пока мы не видим ни преемственности, ни продолжения, ни окончания.

**О прогнозе уровня инфляции и мерах по увеличению эффективности бюджетных расходов.** Оценки по инфляции были настолько очевидны, что они не сбудутся. Это было понятно всем, но мы упорно стояли на оценке 12-12,2%. Ну вот, по данным за 11 месяцев, 12,3%. Если все так пойдет, как было на первой неделе декабря, то может быть и 12,8 и 13%. Почему мы с таким упорством отстаивали эту позицию? Когда это еще не очевидно, это еще можно делать. Но когда очевидно, этого делать нельзя. Что может еще повлиять в начале года на те экономические показатели, которые заложены в бюджет?

Понятно, что мы сейчас наблюдаем краткосрочное, но достаточно драматичное падение цены на нефть. И, к сожалению, при таком падении идет ослабление рубля, и мы получаем соответствующий прирост инфляции. И если даже потом, в каких-то периодах цена на нефть возрастает и рубль укрепляется, то мы не получаем в том же объеме компенсации по инфляции. И получаем довольно неприятный эффект. Сейчас уже стали появляться рассуждения, что 6,4% по инфляции, которые заложены в бюджет, реалистичны? Или все-таки нет? - с учетом конца 2015 г. и с учетом того, что и в цене на нефть происходит и с курсом рубля.

Нужно ли делать далеко идущие выводы? Наверное, пока рано. Хотя очевидно, что на годовом тренде 2016 г. сложновато добиться такого серьезного снижения инфляции, как спрогнозировано в бюджете 2016 г. То есть тренд должен быть более длинным, чем год. Нужно сделать несколько действий.

Первое. Сейчас бюджет будет подписан Президентом. Он такой, каким его приняли, его надо исполнять. Второе, нужно сделать на высоком профессиональном уровне с определённым элементом жесткости Постановление о мерах по реализации закона о бюджете 2016 г.

Что я под уровнем жесткости понимаю? Президент сказал, что в независимости от того, как будут исполняться в 2016 г. доходы бюджета, мы не должны допустить ситуации с приростом дефицита в 3%. Исполнимая задача? Исполнимая.

Нужно более рационально использовать те ресурсы, которые уже задействованы на реализацию проектов, которые ранее финансировались из бюджета, которые сейчас будут финансироваться из бюджета. И очень строго подойти к порядку доведения до соответствующих главных распорядителей лимитов бюджетных обязательств. Для чего это нужно сделать? Это нужно для того, чтобы не расходовать те резервы в объемах сверх тех, которые предусмотрены. Иначе мы можем использовать весь наш Резервный фонд. И как мы тогда будем выглядеть на публичном пространстве? И как будут оценивать страну в отсутствия резервов? Пока они у нас есть.

Надо прекратить практику 100-процентного авансирования контрактов. Эта практика уже привела ко всем своим негативным последствиям с точки зрения увода денег на другие мероприятия, с точки зрения невыполнения работ в установленные сроки до конца, с точки зрения пересмотра жестких требований контрактов, под которые эти деньги заключались и т.д. По-другому работать с взносами в уставные капиталы, с субсидиями крупным компаниям и корпорациям, реально оценивая, что эти средства нужны.

Нужно абсолютно по-другому перестроить работу по государственным заданиям, которые устанавливаются государственным бюджетным учреждениям. Не с точки зрения сокращения расходов, а с точки зрения эффективного использования тех средств и правильного планирования нормативных затрат.

Нужно реально выделить те сферы, которые сегодня являются критическими. И настроить эти государственные программы не на массив с тысячей показателей. Их никогда невозможно отмониторить и посчитать, правильно они оценены или нет, потому что Росстат такую статистику не ведет, и никто их об этом не просит. А действительно включить те показатели, по которым можно четко отследить эффективность тех мер, которые принимаются. Вот их и включать в государственные программы и оценивать на краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном тренде, что реально это заработает.

Мы должны исполнять те планы, с очень высокой степенью эффективности и с очень высокой степенью жесткости.

**Об экономическом прогнозе 2016 года.** Я не думаю, что нас ждет большая степень оптимизма в 2016 году. Но мы способны пройти 2016 год при тех условиях, о которых я сказала. Как? Очень серьезно мы должны отнестись к результатам 2015 года. И на их основе правильно оценить, что нужно делать в 2016 году. Не просто тратить. Я понимаю, что сейчас Минэкономразвития должно по срокам обновить прогноз. Скорее всего, когда оно его обновит, он будет опять нереалистичным. Я не обижаю коллег, но нам нужно все-таки подвести итоги, нам нужно прекратить дергать эту ситуацию и более или менее стабилизироваться на том, что мы имеем. Тем более, что мы все равно получим факт, который уже прекрасно понимаем, какой будет. Мы должны исполнять бюджет, мы должны принять все документы, которые для этого необходимы. Но скорее всего мы будем находиться в более критичной зоне, если говорить по отношению к тому прогнозу, который заложен сейчас в расчетах в бюджет.

**О заявлении Минфина о недопоступлении доходов в 1,5 трлн. руб. в 2016 году.** Надо прекратить пугать население этими прогнозами. Нужно дождаться итогов 2015 г., и по этим итогам оценить все риски. Еще раз проводить секвестр на 5% чохом по всем – это деструктивно. И 2015 г. это уже показал. В этом нет никакой необходимости. Вы не забывайте, что даны определенные обещания. Мы говорим: мы не можем индексировать пенсии по фактической инфляции на 1 февраля 2016 г. Мы их проиндексируем на меньший уровень инфляции и вернемся по итогам исполнения первого полугодия к вопросу об индексации или доиндексации пенсии, а, может быть, неиндексации пенсий. Как сложится экономическая ситуация.

Это мы говорили месяц назад. А прошлую неделю мы сказали: все так плохо выглядит, цена упала, давайте сейчас секвестр проведем. Ведь мы создаем потребительские настроения, отношение населения к этой ситуации. Давайте говорить об объективных вещах. Прежде, чем что-то произнести, нужно быть абсолютно уверенным, какие последствия это будет иметь. Мы выходили с нашим заключением в 2014 г. и в 2015 г. Мы говорили, что прогноз на 2015 и 2016 г. будет иным. Я не возвращаюсь к 2014 г. По 2015 г. мы оказались более правы, чем Минэкономики и Минфин. Без бюджета страна жить не может. Поэтому мы говорим, какие есть риски.

**О бюрократии и субсидиях.** Позитивный тренд у нас будет тогда, когда мы все научимся работать, избавимся от бюрократии. Часть мероприятий антикризисного плана, часть мероприятий, которых не было в антикризисном плане, но были в бюджете, можно было бы реализовать и получить экономический эффект намного быстрее, чем он был получен. Приведу пример. В бюджете 2015 года - 100 субсидий в пользу бюджетов регионов. Что это означает в переводе с финансового на русский язык? Субсидия - это софинансирование со стороны федерального бюджета полномочий регионов. А у региона на софинансирование этих полномочий деньги скорее всего не заложены, потому что регион не знал, что ему будет причитаться эта субсидия (он должен внести поправки в бюджет на эти деньги, подписать соглашение с соответствующим министерством, предъявить все документы для того, чтобы открылось софинансирование). Дальше эти деньги попадают на счет департамента какого-нибудь субъекта Российской Федерации, например, департамента строительства. Дальше на месте департамент строительства начинает решать, кому бы эти деньги отдать, выпуская соответствующие нормативные акты, проводя соответствующие конкурсы и так далее. Могу вам сказать, что проходит до полутора лет от момента принятия решение (что такая субсидия будет) до получения конечным получателем этих денег.

Для чего такая система создана? У нас на 1 декабря - 14 субсидий в пользу регионов с нулевым исполнением, из них 11 - по Минсельхозу. Причем это - программа развития регионального растениеводства, животноводства и так далее, т.е. то, что является мероприятиями импортозамещения. По 2016 году эти деньги кратно возрастают: было 100 млн. - стало 6 млрд., было 100 млн. – стало 2 млрд. Но они не распределены по субъектам, субъекты не знают, кто эти деньги получит. Таких нераспределенных объемов по сельскому хозяйству, по субсидиям на сельское хозяйство в бюджете 2016 г. на момент его принятия 118 млрд. руб. Надо принять постановление, надо поделить, надо подписать соглашения – еще полтора года пройдет.

Для чего создавать такую систему управления, если она обречена на неэффективность? Можно сделать одну субсидию и туда «вшить» все, что требуется получить от субъекта с точки зрения развития того или иного направления. Кто-то задавал вопрос по коррупции - это тоже порождает коррупцию. Я не говорю, что что-то надо «отнести» в Минсельхоз. У нас полно контрагентов, которые участвуют в дележе. У нас только по Минсельхозу в 2016 году 41 субсидия. Вот и будут целый год ходить: тренироваться в чистописании, отстаивании своих интересов - глядишь, к концу года деньги дойдут до получателей.

**Об остатках средств федерального бюджета.** В прошлом году было 126 млрд. руб. (переходящих остатков). Минфин, как я уже сказала, оценил, что это будет 157 млрд. руб.. В том числе по нашему настоянию была изменена схема распределения субсидий, были установлены сроки, если субсидии не распределены, они должны быть присоединены к дотациям – то есть к прямой финансовой помощи регионам. Трудно предугадать цифру, какая будет. Есть такой психологический момент, когда они лихорадочно начали использовать деньги, понимая, что ужимаются параметры 2016 г. Традиционно самыми неиспользуемыми направлениями являются дорожные. В основном это связано с тем, что в IV-ом квартале деньги только отдаются, и они не могут их использовать на цели, на которые они предназначались. Дальше вступает такая процедура, которая традиционна: они сначала поднимаются в федеральный бюджет, а потом соответствующее министерство подтверждает целесообразность их использования на следующий год, они туда уходят, потом снова проходят процедуру, которая была в начале. Когда мы пришли в новом составе, у нас были проверки по дорожным субсидиям: до 3-х лет деньги не использовались, они туда-сюда ходили, прирастая год от году в зависимости от того объема, который был выделен на цели дорожного строительства. К сожалению, ситуация выглядит так. Это - безалаберность, неорганизованность, забюррокраченность процедур. А по многим процедурам, к сожалению, присутствие элементов коррупции.

Текст здесь - <http://audit.gov.ru/press_center/news/25034>

* **Принят закон, расширяющий полномочия Счетной палаты и муниципальных контрольно-счетных органов** (27 октября 2015 г.)

Президент РФ Владимир Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации». Закон был принят Государственной Думой 13 октября 2015 г. и одобрен Советом Федерации 21 октября 2015 г.

Важным изменением является то, что теперь все дела об административных нарушениях, возбужденные инспекторами Счетной палаты, будут рассматривать судьи. До настоящего времени большинство таких дел рассматривались Росфиннадзором. То есть орган, зависимый от исполнительной власти, рассматривал дела о правонарушениях, связанные с осуществлением бюджетных полномочий должностными лицами исполнительной власти. Для объективности при рассмотрении дел об административных правонарушениях, возбужденных инспекторами Счетной палаты, теперь установлена их исключительная подведомственность судам. В свою очередь Счетная палата вместо Росфиннадзора становится администратором доходов по поступлению в бюджет денег, полученных от штрафов, выписанных контрольным органом.

Федеральный закон также создает механизмы административно-правового принуждения, которые помогут должностным лицам Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований более эффективно осуществлять свои полномочия в области государственного аудита.

Так вводится административная ответственность за неповиновение, воспрепятствование деятельности и непредставление сведений лицам, осуществляющим государственный или муниципальный финансовый контроль. Например, за действия, которые привели к невозможности проведения или завершения проверки, должностные лица могут быть оштрафованы на сумму от пяти тысяч до десяти тысяч рублей, а юридические лица - от двадцати до пятидесяти тысяч рублей. Также вводится ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания органа муниципального финансового контроля (до настоящего время – только органа государственного финансового контроля). Протоколы о данных административных правонарушениях могут составлять сами инспектора Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов РФ.

Согласно обновленному законодательству, у Счетной палаты РФ также появляются дополнительные полномочия по осуществлению информационного обмена с Росфиннадзором данными о лицах, привлеченных к административной ответственности.

Также теперь руководители объектов аудита должны в письменной форме уведомлять Счетную палату о принятых мерах по результатам выполнения предписания.

Все эти нововведения позволят повысить эффективность деятельности государственных контрольно-счетных органов и будут способствовать повышению дисциплины в финансово-бюджетной сфере.

[**http://audit.gov.ru/press\_center/news/24566**](http://audit.gov.ru/press_center/news/24566)

1. Письмо от 30.09.2014 № 09-05-05/48843 [↑](#footnote-ref-1)
2. в том числе отсутствует утвержденный объем финансирования отдельных мероприятий [↑](#footnote-ref-2)
3. (пп.3 п.7, п.26 Порядка) [↑](#footnote-ref-3)
4. п.7 Методических рекомендаций по разработке МП ЗАТО Северск, п.23 Письма Министерства финансов Российской Федерации от 30.09.2014 № 09-05-05/48843) [↑](#footnote-ref-4)
5. п.40 раздела VI Порядка по разработке МП ЗАТО Северск [↑](#footnote-ref-5)
6. – цели, задачи, целевые показатели (индикаторы), конечные результаты реализации муниципальной программы (подпрограммы), сроки их достижения, объем ресурсов, необходимый для достижения целей муниципальной программы (подпрограммы). [↑](#footnote-ref-6)
7. П.п. 5 пп 2, п. 20 Порядка разработки ВЦП [↑](#footnote-ref-7)
8. п.3 Методических рекомендаций по составлению и исполнению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ [↑](#footnote-ref-8)
9. оценить влияние реализации данной МП на экономические, социальные и финансовые показатели не представляется возможным (п.23 Письма Министерства финансов Российской Федерации от 30.09.2014 № 09-05-05/48843). на что повлияло, как изменилось состояние экономики и социальной сферы, какие выгоды от реализации программы [↑](#footnote-ref-9)