



КРУГЛЫЙ СТОЛ
Ростов-на-Дону
май 2012



Проблемы организации контроля эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации

г. Ростов-на-Дону,
10 мая 2012 года

Тезисы выступления Председателя Контрольно-счетной палаты города-курорта Сочи, Председателя Союза муниципальных контрольно-счетных органов Владимира Витальевича Астафьева на тему: «Союз муниципальных контрольно-счетных органов и организация контроля эффективности бюджетных расходов в муниципальных образованиях» на заседании круглого стола

Уважаемые коллеги!

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» отмечается, что подходы к осуществлению финансового контроля должны быть кардинально изменены: его содержание должно состоять не только в фиксации факта выделения и расходования средств, но и в подтверждении достижения эффекта, на который рассчитывали при принятии решений об их выделении.

Будучи созданными представительными органами муниципальных образований, контрольно-счетные органы осуществляют контрольные функции от имени депутатов и сообщества граждан.

Сегодня контрольно-счетные органы муниципальных образований объединены в Союз муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации который объединяет 235 МКСО и является активной площадкой для обмена опытом, определения приоритетных направлений деятельности, использования передовых технологий в сфере финансового контроля, аудита эффективности использования бюджетных средств муниципальных образований.

01.10.2011 г. вступил в силу Федеральный закон от N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований".

Реализация требований Федерального закона, оказание практической помощи муниципалитетам при создании, формировании контрольно-счетных органов, а

вновь созданным контрольно-счетным палатам - в вопросах организации деятельности, методологии осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности является основной задачей Союза муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Закон №6-ФЗ был призван решить многие существующие в системе внешнего финансового контроля проблемы, а именно: различие в полномочиях, структуре и статусе контрольно-счетных органов различных муниципальных образований, создание единых требований к их организации и деятельности, использование единых стандартов и методик.

В настоящее время идет большая совместная работа Союза МКСО и КСП регионов практической реализации норм закона.

Мониторинг создания муниципальных контрольно-счетных палат, проведенный Союзом муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации по состоянию на 01.03.2012 г., (информация **уточненная** по сравнению с ранее направленным письмом) показал, что контрольно-счетные органы созданы в 405 (в том числе юридические лица 248) городских округах и 1204 (в том числе юридические лица 428) муниципальных районах, при этом государственный реестр муниципальных образований РФ содержит 528 городских округов и 2062 муниципальных районов.

Но нужно отметить, что в Мордовии, Марий-Эл, Карелии еще не в полную меру идет данная работа ведь на сегодня в этих регионах нет ни одной муниципальной контрольно-счетной палаты.

Следует обратить внимание, что имеется практика по обращению органов прокуратуры в суды по признанию незаконным бездействия представительных органов муниципальных образований, в которых не образованы контрольно-счетные органы.

Как пример хочу привести решение Базарно-Карабулакского районного суда Саратовской области о признании незаконным бездействие Совета депутатов (данные изъяты) муниципального образования (данные изъяты) муниципального района (адрес) по образованию контрольно-счетных органов муниципальных образований, и образовать контрольно-счетные органы в муниципальных образованиях в соответствии с Федеральным законом №6 от 07.02.2012г. №6 -ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

На сегодня для главных распорядителей и получателей бюджетных средств одним из основных критериев в данной сфере является полнота и равномерность

освоения бюджетных средств. Однако целевое использование не всегда является эффективным. Даже при достижении результата его качественные характеристики могут быть различными. На основании изложенного, считаю, что федеральным законодательством должны быть установлены единые критерии определения степени эффективности, с которыми сопоставлялись бы получаемые при проверках экономические, статистические данные.

Внедрение единых критериев поможет решить задачу обеспечения высокой степени результативности использования бюджетных средств, но и задачу повышения результативности работы контрольно-счетных органов.

Одной из главных проблем в бюджетном процессе Российской Федерации является проведение внешней проверки деятельности органов местного самоуправления всех муниципальных образований, в том числе муниципальных поселений.

Согласно статьи 264.4 Бюджетного кодекса, годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в представительном органе подлежит внешней проверке органом муниципального финансового контроля, или по обращению представительного органа поселения, внешняя проверка бюджета поселения может осуществляться контрольным органом муниципального района.

В Федеральном законе №6-ФЗ и в Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не установлена обязанность создания муниципальных контрольных органов.

Необходимо разработать базовый документ, который четко регламентирует порядок передачи контрольно-счетному органу муниципального района представительным органом поселения полномочий на осуществление контроля за исполнением бюджета городского, сельского поселения в соответствующем году за счет субвенций, представленных из бюджета городского, сельского поселения в бюджет муниципального района. Также необходимо разработать пакет документов необходимый для передачи полномочий по финансовому контролю: типовой проект решения депутатов о передаче полномочий; проект типового Соглашения между контрольно-счетным органом и администрацией поселения; методика расчета расходов на содержание аудиторов для выполнения функций внешнего финансового контроля поселений; методика расчета объема межбюджетных трансфертов на очередной год, предоставляемых из бюджета поселений в бюджет муниципального района/

Порой, как яркий пример, не урегулированность правовых отношений Адыгея, Тахтамукайский район. В районе с 9 сельскими поселениями создан муниципальный контрольно-счетный орган в количестве 3 единиц. Учитывая, что сроки внешней

проверки органом муниципального финансового контроля, в соответствии с действующим законодательством установлены едины, становится вопрос, как работниками контрольно-счетного органа будет Объем проверенных средств в рамках Союза МКСО в 2011 году составил 471,3 млрд. руб., в т. ч. Бюджетных-371,3 млрд. руб. (43% от объема проверенных средств местных бюджетов в целом по РФ). При этом за отчетный год данный показатель сократился в 2,5 раза.

По результатам проведенных мероприятий выявлены нарушения на общую сумму 33 млрд. руб. (7% от объема проверенных средств). Из них на долю нецелевого использования бюджетных средств приходится 1% (на уровне 2010 года), неэффективного – 11% (в 5,4 раза меньше, чем в 2010 году). Наибольший объем нарушений выявлен в Центральном ФО (27%), при этом на долю нарушений в общем объеме проверенных средств приходится 10% (средний показатель). По округам этот показатель варьирует от 1.4-5% (Северо-Кавказский, Уральский, северо-западный) до 12-25% (Приволжский, Южный, Сибирский, Дальневосточный).

По итогам работы за 2011 год КСО в составе Союза МКСО устранено нарушений на сумму 11,6 млрд. руб., что в 1,5 раза больше, чем в 2010 году.

В общероссийском масштабе этот показатель составляет 16,8 млрд. руб.

Таким образом, на долю Союза МКСО приходится 70% объема устраненных нарушений.

Объем проверенных средств в рамках Союза МКСО в 2011 году составил 471,3 млрд. руб., в т. ч. бюджетных- 371,3 млрд. руб. (43% от объема проверенных средств местных бюджетов в целом по РФ). При этом за отчетный год данный показатель сократился в 2,5 раза.

По результатам проведенных мероприятий выявлены нарушения на общую сумму 33 млрд. руб. (7% от объема проверенных средств). Из них на долю нецелевого использования бюджетных средств приходится 1% (на уровне 2010 года), неэффективного – 11% (в 5,4 раза меньше, чем в 2010 году). Наибольший объем нарушений выявлен в Центральном ФО (27%), при этом на долю нарушений в общем объеме проверенных средств приходится 10% (средний показатель). По округам этот показатель варьирует от 1.4-5% (Северо-Кавказский, Уральский, северо-западный) до 12-25% (Приволжский, Южный, Сибирский, Дальневосточный).

По итогам работы за 2011 год КСО в составе Союза МКСО устранено нарушений на сумму 11,6 млрд. руб., что в 1,5 раза больше, чем в 2010 году.

В общероссийском масштабе этот показатель составляет 16,8 млрд. руб.

Таким образом, на долю Союза МКСО приходится 70% объема устраненных нарушений.

Уважаемый Сергей Вадимович !

Муниципальные контролеры выполняют задачу поставленную Вами на 2012 год проверка вопросов жилищно-коммунального хозяйства. На заседании президиума Союза МКСО было принято решение о проведении в 2012 году единого общероссийского контрольного мероприятия среди муниципальных контрольно-счетных органов – членов Союза МКСО «Проверка целевого и эффективного расходования бюджетных средств в сфере ЖКХ».

Выполнение этого решения в Приволжском федеральном округе по контрольной работе в сфере жилищно-коммунального хозяйства проводится работа по заключению соглашений между контрольно-счетными органами субъекта РФ и муниципальными контрольно-счетными органами (входящих в программу субъекта) по совместному проведению мероприятий по проверке законности и эффективности расходования средств государственной корпорации - Фонда содействия реформирования жилищно-коммунального хозяйства и средств долевого финансирования, направленных на капитальный ремонт многоквартирных домов и на переселение граждан из аварийного жилого фонда.

Не теряют своей актуальности вопросы **жилищно-коммунального хозяйства**, особенно эффективность затрат на проведение капитальных ремонтов – это ключевой вопрос проверок в сфере городского хозяйства. Так, Контрольно-счетной палатой города Воронежа проведены контрольные мероприятия по реализации Федерального закона №185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Ряд мероприятий по вопросу качества капитального ремонта инициирован гражданами. В ряде случаев факты были подтверждены, и оперативно приняты меры, в том числе – по обеспечению техники безопасности на ремонтируемых объектах, что нашло свое отражение в материалах контрольных мероприятий.

В ходе проверок по капитальному ремонту многоквартирных домов выявлены нарушения: несоответствие объемов и видов фактически выполненных работ принятых по актам, необоснованное применение расценок и коэффициентов – как следствие отсутствие действенного контроля за выполнением работ со стороны заказчиков (управляющих организаций), а также недостатков при составлении проектно-сметной документации и проведении технического надзора со стороны МУ «ГорДЕЗ ЖКХ»

Для примера, проверка капитального ремонта многоквартирного дома по проспекту Революции, 26/28 выявила существенные нарушения: оплачивались работы, которые фактически не производились, в акты выполненных работ включались работы и материалы в завышенных объемах и по завышенным ценам, а также работы, не предусмотренные проектно-сметной документацией. Документально не подтверждены затраты на приобретение строительных материалов, а также соблюдение технологии проведенных работ по укреплению фундамента. Кроме того, на стадии подготовки проектно-сметной документации стоимость работ значительно изначально завышена за счет необоснованного использования применительных расценок, значительно превышающих фактические затраты при производстве работ. В результате стоимость выполненных работ завышена как минимум на 8 млн. руб. Соответствующие материалы направлены в правоохранительные органы и по результатам их рассмотрения возбуждены уголовные дела по ч.4 ст.159 УК РФ «Мошенничество» и по ч.1 ст.293 УК РФ «Халатность». К сожалению, такие факты имели место и на других объектах.

Проверкой **управления автомобильных дорог администрации города Сочи** по вопросу целевого и эффективного использования бюджетных средств на ремонт автомобильных дорог, полученных данным управлением в рамках реализации мероприятий краевой целевой программы «Обеспечение строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического и бальнеологического курорта» по подпрограмме «Мероприятия по развитию инфраструктуры города Сочи», установлено следующее:

Проверкой установлено, что в нарушение требований, заключенных управлением автомобильных дорог администрации города Сочи муниципальных контрактов на капитальный ремонт автомобильных дорог отдельными подрядными организациями не соблюдены условия данных муниципальных контрактов, в части соблюдения сроков окончания ремонта дорог.

В период проверки были рассчитаны и предъявлены штрафные санкции за несоблюдение сроков окончания капитального ремонта объектов, которые составили 157 194,7 тыс. рублей.

В ходе проведения контрольных мероприятий установлено завышение объемов работ, указанных в актах приемки выполненных работ формы КС-2 фактическим объемам выполненных работ на общую сумму 2 380,5 тыс. рублей, из них в ходе проверки:

- возмещено в бюджет 143,8 тыс. рублей;
- устранены нарушения на общую сумму 156,5 тыс. рублей;

- подрядной организацией ООО «Ш.А.Р.М» представлено гарантийное письмо с обязательством устранения нарушений на общую сумму 358,6 тыс. рублей.

Проверкой установлено, цены на строительные материалы, использованные отдельными подрядными организациями на капитальный ремонт дорог города превышают цены рекомендованные ГУ КК «Управление ценообразования в строительстве» на 10-30 %, а в отдельных случаях и на 100%.

Материалы проверки направлены Главе города Сочи, Прокурору города, Председателю Городского Собрания, в Следственный комитет РФ по КК.

САХ

Пунктом 2.3.Устава ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города» по уборке города Сочи определено, что отдельными видами деятельности, перечень которых определяется федеральными законами, Общество может заниматься только при получении специального разрешения (лицензии).

В соответствии с п. 74. ст. 17 Федерального Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов 1-4 класса опасности подлежит лицензированию.

В ходе проверки установлено, что МУП г. Сочи «Спецавтохозяйство по уборке города» имело лицензию на утилизацию, складирование, захоронение ТБО сроком действия до 16.02.2003г. Далее законодательство изменилось и лицензия до 2007 года не требовалась. Начиная с 2008 года МУП «Спецавтохозяйство по уборке города» принимает все меры для получения лицензии на сбор, транспортировку и захоронение ТБО.

Для этого Обществом выполнены следующие мероприятия:

- разработан проект образования и размещения отходов ТБО;
- получены лимиты образования и размещения ТБО;
- получено Разрешение на выброс вредных веществ в атмосферный воздух;
- оформлены правоустанавливающие документы на земельный участок под свалку Люо на постоянное, бессрочное пользование;
- получены паспорта опасных отходов, образующиеся от производственной деятельности;
- специалисты МУП «Спецавтохозяйство по уборке города» в количестве 14 человек прошли обучение в Кубанском государственном аграрном университете и получили свидетельства и сертификаты на право обращения с отходами 1-4 класса опасности;
- приказом директора МУП «Спецавтохозяйство по уборке города» указанные

специалисты допущены к выполнению работ по обращению с отходами 1-4 класса опасности;

В апреле 2010 года силами Госсанэпиднадзора проведена санитарно-эпидемиологическая экспертиза деятельности МУП «Спецавтохозяйство по уборке города» и выдано санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии деятельности по сбору, транспортировке ТБО государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам.

На основании вышеперечисленных документов МУП «Спецавтохозяйство по уборке города» неоднократно обращался в Ростехнадзор с просьбой выдать лицензию на сбор, транспортировку ТБО, а именно:

- письмо № 1473 от 08.10.08г; письмо № 151 от 04.02.09г;
- письмо № 321 от 19.02.09г;
- письмо № 2054 от 09. 11.09г;
- письмо № 2935 от 16.12. 09г;
- письмо заместителя главы города Сочи № 433/01-02-21 от 22.01.2010г;
- письмо № 823 от 05.05.2010г;
- получен отказ № 2727 от 340.06.2010г.;
- письмо № 1452 от 02.07.2010 г.; получен отказ №4180 от 31.08.2010г;

К акту проверки приложены копии вышеуказанных документов.

Однако, в ответе Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Южному Федеральному округу определены правовые основания отказа в получении лицензии в соответствии со ст. 9 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», а именно, наличие в заявлении и документах, предоставленных соискателем лицензии (ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города») недостовой или искаженной информации, а также несоответствие соискателя лицензии, принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям.

В итоге, ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города» в нарушение п. 74. ст. 17 Федерального Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» осуществляет с 2011 года предпринимательскую деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов 1-4 класса опасности без лицензии.

Таким образом, фактическая выручка в результате предпринимательской деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов 1-4 класса опасности без лицензии за 2011 год составила 625 247,1 тыс. рублей.

Следует отметить, что неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства в области обращения с отходами должностными лицами и гражданами влечет за собой дисциплинарную, административную, уголовную или гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Проведенной Прокуратурой Центрального района г.Сочи проверкой установлено, что ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города» в течение 2011 и 2012 гг. минуя приемный терминал мусоросортировочной станции осуществляет несанкционированный сброс ТБО на полигон в п. Лоо Лазаревского района г.Сочи, при этом получая денежные средства за услуги по сортировке и переработке с потребителей города Сочи.

По данному факту Контрольно-счетной палатой установлено, что за период 2011 года помимо завоза ТБО на мусоросортировочный терминал ОАО «СМК», ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города» осуществляло завоз напрямую на территорию свалки в пос. Лоо, минуя линию сортировки по следующим причинам, указанным руководством ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города»:

1. С момента заключения договора на услуги по переработке и подготовке к захоронению твердых бытовых отходов, до момента ввода в эксплуатацию в июне 2011 года ОАО «СМК» осуществлял деятельность в тестовом режиме не выходя на запланированную мощность, в связи с чем, возможный суточный объем сортировки завозимых отходов определялся исходя из возможностей комплекса и потребность в объеме отходов сообщалась ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города» в оперативном режиме по телефону.
2. Возникающие в процессе эксплуатации комплекса неисправности линии сортировки приводили к остановке мусоросортировочного терминала в целом, в связи с чем в период проводимого ремонта линии, с целью соблюдения графика уборки города, спецтехника ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города» оперативно перенаправлялась на разгрузку на территорию свалки в пос. Лоо.
3. Отдельной причиной сокращения объема отходов, завозимых на сортировку выделен дезорганизованный процесс разгрузки спецтранспорта ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города», прибывавшего на разгрузку на мусоросортировочный терминал, в связи, с чем простои спецтранспорта только в октябре 2011 года составили 1 230,5 часов сверх нормы 0,5 часа, предусмотренного условиями договора. В целях соблюдения графика уборки города спецтехника ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города»

также оперативно перенаправлялась на разгрузку на территорию свалки в пос. Лоо.

4. Приведенные выше данные о сумме денежных средств, собранных ОАО «САХ по уборке города» за услуги по сбору, вывозу и сортировке твердых бытовых отходов и доли в них средств, относящихся непосредственно к услуге сортировки отходов свидетельствуют о недостаточном охвате договорными отношениями с заказчиками ОАО «САХ по уборке города» объема производимых ими отходов, что позволило бы осуществлять завоз всего без исключения объема отходов без ущерба для финансового состояния ОАО «САХ по уборке города». Иначе говоря, ОАО «САХ по уборке города» способен завезти на сортировку отходов в таком объеме, стоимость услуги сортировки которого не превысит суммы выручки за эту же услугу, предъявленной ОАО «САХ по уборке города» заказчику.

На основании вышеизложенного следует, что ОАО «САХ по уборке города» вынуждено сдерживал объемы отходов, завозимых на сортировку в пределах, не допускающих критического ухудшения собственного финансового состояния.

Вместе с тем, следует отметить, что все вышеперечисленные причины завоза отходов напрямую на территорию свалки в пос. Лоо, минуя линию сортировки не подтверждены двусторонними документами между Сторонами, как того требовали условия в п. 7.2. Договора между ОАО «СМК» и ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города» от 01.01.2011 года. Отсюда следует сделать вывод, что организация работала в нарушение вышеуказанного договора.

Согласно предоставленных для проверки документов и расчетов установлено, что объем завезенных ТБО на территорию свалки в п. Лоо Лазаревского района г.Сочи минуя линию сортировки за 2011 год составил в целом 1527,6 тыс.м3. (Приложение № 1к акту проверки).

Анализ о принятых объемах ТБО от спецавтотранспорта ОАО «Спецавтохозяйство по уборке города» на свалке в п. Лоо за 2011 года показал, что объем завезенных ТБО на территорию свалки в п. Лоо Лазаревского района г.Сочи за 2011 год – 1 527,6 тыс.м3 примерно в 2 раза выше, чем вывезено ТБО на ОАО «СМК» для сортировки - 879,8 тыс.м3 (Приложение № 1к акту проверки).

В ходе проверки установлено, что объем ТБО, вывезенных ОАО «САХ по уборке города на полигон в п. Лоо Лазаревского района г.Сочи по Дагомыскому участку, минуя линию сортировки на ОАО «СМК», составил 103 083,66 м3.

В итоге, по оперативной информации, предоставленной ОАО «САХ по уборке города» размер начислений, необоснованно выставленных заказчикам Дагомыского участка за 2011 го за сортировку ТБО составил 12 035 016,72 рублей.

И в заключении выступления хочу привести несколько цифр отражающих работу муниципальных контролеров по осуществлению контроля эффективности бюджетных расходов в муниципальных образованиях в которых работают члены Союза МКСО:

Объем расходных обязательств, утвержденных в бюджете муниципального образования на 2011 год, тыс.руб	848 873 474, 49
Выявлено нарушений и недостатков, всего, тыс.руб., в том числе:	33 353 797,47
– нецелевое использование бюджетных средств	382 282, 85
– неэффективное использование бюджетных средств	3 642 827,99
Устранено финансовых нарушений, тыс.руб., в том числе:	11 575 417,83
– возмещено средств в бюджет	443 703,98
– возмещено средств организаций	353 885,50
– выполнено работ, оказано услуг	913 898,32
Привлечено к дисциплинарной ответственности, чел.	1 394
Направлено материалов в правоохранительные органы	1 402
Возбуждено уголовных дел по материалам проверок	84