

# Отчет о работе Счетной палаты Красноярского края в 2007 году

Уважаемые коллеги!

Вашему вниманию представляется отчет о деятельности Счетной палаты Красноярского края за 2007 год.

В настоящем итоговом документе отражены обобщающие сведения о результатах нашей работы в прошедшем году, дан анализ состояния и развития системы государственного финансового контроля в крае, сделаны выводы и предложения по совершенствованию управления общественными финансами и краевой собственностью. Будучи встроенными в общую систему краевой государственной власти, основной своей задачей мы всегда считали обеспечение обратной связи для Законодательного Собрания и высшей исполнительной власти края по достижению результатов проводимой социально-экономической политики с целью повышения отдачи от использования бюджетных ресурсов, предотвращения нарушений в финансовой сфере и совершенствования бюджетного процесса. Всегда полагали, что добиться этого возможно только путем исключительно конструктивного подхода к делу, на основе соблюдения принципов независимости, законности и объективности.

Особой задачей мы считаем дальнейшее развитие гласности и открытости в деятельности контрольного органа и намерены добиваться востребованности своих материалов широкими кругами красноярской общественности, населением края.

Мы всегда стремимся быть открытыми для диалога и готовы выслушать Ваши предложения и замечания по качеству предоставляемых нами материалов и заключений, а также предложения, направленные на развитие финансового контроля в нашем крае.

И. Ланчинский,  
председатель Счетной палаты  
Красноярского края

## СОДЕРЖАНИЕ:

- I. Организационно-правовое обеспечение и особенности деятельности  
Счетной палаты края в 2007 году
- II. Основные результаты работы Счетной палаты края в 2007 году
- III. Экспертно-аналитическая деятельность
- IV. Организация контроля за устранением нарушений, выявленных в ходе  
проверок Счетной палаты края
- V. Выводы, предложения и задачи на перспективу

Перечень контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой края в 2007 году:

1. Проверка эффективности управления и законности использования, расположенных на территории г. Красноярска объектов недвижимости государственного казенного имущества Красноярского края в 2005-2006 годах.

2. Проверка эффективности предоставления льгот по налогу на имущество организаций, выполнения условий их предоставления и результатов использования льгот по итогам 2006 года и первого полугодия 2007 года филиалом ОАО ПК «Балтика» «Балтика – Пикра» и ОАО «Авиакомпания «Красноярские авиалинии с учетом их хозяйственно-финансовой деятельности».

3. Проверка эффективности управления и законности использования в 2006 году объектов недвижимости, находящихся в хозяйственном ведении краевых государственных предприятий, зарегистрированных на территории г. Красноярска.

4. Проверка достаточности и эффективности использования средств краевого бюджета, выделенных в 2005 году и за 9 месяцев 2006 года на компенсацию расходов, возникающих в результате государственного регулирования тарифов и небольшой интенсивности пассажиропотоков, организациям автомобильного пассажирского транспорта края, осуществляющим перевозки пассажиров по межмуниципальным и пригородным маршрутам.

5. Проверка эффективности и целенаправленности исполнения расходов бюджета муниципального образования Большемуртинский район в части средств, направленных в 2005-2006 годах на жилищно-коммунальное хозяйство, в том числе на подготовку к отопительным сезонам 2005-2007 годов.

6. Проверка эффективности и законности использования предоставленных из краевого бюджета субсидий бюджету города Красноярска на капитальный ремонт, строительство, реконструкцию автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, строительномонтажные работы по автоматизированной системе управления дорожным движением, проектно-изыскательские работы, изготовление, согласование и экспертизу проектно-сметной документации, а также на текущий ремонт автомобильных дорог в 2006 году, 1 полугодии 2007 года.

7. Проверка исполнения краевой адресной инвестиционной программы по отрасли «Здравоохранение».

8. Проверка реализации в крае приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в 2006 году и 1 полугодии 2007 года.

9. Проверка эффективности расходования средств краевого бюджета, выделенных в 2006 году на возмещение части процентных ставок по кредитам, привлекаемым субъектами агропромышленного комплекса края.

10. Проверка расходования средств краевого бюджета, выделенных в 2006 году на содержание агентства сельского хозяйства администрации Красноярского края, ГУ «Красноярская краевая выставка агропромышленного комплекса» и на прочие расходы в области сельского хозяйства.

11. Проверка эффективности государственной поддержки производства и реализации продукции свиноводства, мяса свиней и мясопродуктов, молока и молокопродуктов, произведенных сельскохозяйственными товаропроизводителями и закупленных у населения края, за 2006 год и истекший период 2007 года.

12. Проверка эффективности использования средств краевого бюджета на поддержку растениеводства за 2006 год и 9 месяцев 2007 года, включая приобретение средств химической защиты растений.

13. Проверка полноты поступления, целевого и эффективного использования субвенции на финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в общеобразовательных учреждениях Свердловского района г. Красноярска за 2006 год.

14. Проверка по теме: «Обеспеченность кадрами и ресурсами учреждений здравоохранения как критерий оценки качества и доступности медицинской помощи».

15. Проверка по теме: «Доступность и качество медицинской помощи населению Красноярского края как критерий эффективности использования финансовых ресурсов, направленных на здравоохранение».

16. Проверка использования средств краевого бюджета, выделенных на содержание граждан, проживающих в стационарных и полустационарных учреждениях социального обслуживания в 2007 году.

17. Проверка эффективности использования результатов работ, полученных в ходе выполнения природоохранных мероприятий за счет средств краевого бюджета в 2001-2005 годах.

18. Проверка выполнения органами исполнительной власти края отдельных полномочий в области управления водными объектами и использования средств краевого бюджета, выделенных в 2003-2005 годах на мероприятия по использованию, восстановлению и охране водных объектов Красноярского края.

19. Проверка эффективности экологических мероприятий, проводимых ФГУП «Горно-химический комбинат», направленных на улучшение состояния окружающей среды и своевременности поступления в краевой бюджет средств за отработанное ядерное топливо за 2003-2006 годы.

20. Проверка эффективности осуществления корректировки размеров платы за негативное воздействие на окружающую среду с учетом освоения природопользователями средств на выполнение природоохранных мероприятий в 2005-2006 годах.

21. Проверка целевого использования средств краевого бюджета на реализацию краевой целевой программы «Предупреждение распространения и борьба с заболеваниями социального характера» на 2005-2007 годы» в 2005-2006 годах.

22. Проверка использования средств краевого бюджета с применением элементов аудита эффективности на централизованные закупки по материально-техническому обеспечению в 2005 году и текущем периоде 2006 года, предусмотренных агентству по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности администрации края.

23. Проверки бюджетов 8 муниципальных образований края (Ермаковского, Дзержинского, Иланского, Казачинского, Канского, Новоселовского, Туруханского районов и поселка Кедровый).

24. Внешняя проверка отчета об исполнении краевого бюджета за 2006 год.

Настоящий отчет подготовлен в соответствии с требованиями статьи 19 Закона Красноярского края от 21.12.1995 №8-193 «О Счетной палате Красноярского края» (в редакции Законов края от 15.04.1998 №2-75 и от 26.12.2006 №21-5553) о ежегодном предоставлении Законодательному Собранию края отчета о деятельности Счетной палаты Красноярского края.

## **I. Организационно-правовое обеспечение и особенности деятельности Счетной палаты Красноярского края в 2007 году**

Компетенция Счетной палаты Красноярского края (далее по тексту – Счетная палата и Счетная палата края) определена Законом Красноярского края от 21.12.1995 № 8-193 «О Счетной палате Красноярского края», Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В 2007 году работа Счетной палаты осуществлялась в соответствии с утвержденным годовым планом работы, одним из основных составляющих которого явились мероприятия, инициированные постоянными комиссиями Законодательного Собрания края.

Организация деятельности Счетной палаты, аналогично предыдущим годам, строилась на основе развития принципов законности, объективности, независимости, гласности и последовательной реализации всех форм финансового контроля: предварительного, оперативного (текущего) и последующего.

В рассматриваемом периоде деятельность Счетной палаты края также была ориентирована на совершенствование контрольно-ревизионной деятельности в сторону освоения новых методов финансового контроля, направленных на раскрытие вопросов эффективности использования средств краевого бюджета, достижения стратегических целей заявленной социально-экономической политики.

Важным направлением в деятельности Счетной палаты края, через которую реализуется функция предварительного контроля, является экспертно-аналитическая деятельность, в процессе которой проводится экспертиза проектов краевых законов.

## **II. Основные результаты работы Счетной палаты края в 2007 году**

За 2007 год Счетной палатой края проведено 253 контрольных мероприятия, в том числе 221 в порядке предварительного контроля и 32 проверки в рамках текущего и последующего контроля.

В 2007 году проведено 17 заседаний коллегии Счетной палаты края, на которых был рассмотрен 51 вопрос, в том числе результаты всех проведенных проверок.

В процессе осуществления текущего и последующего контроля проверками было охвачено 159 объектов. Среди них органы государственной власти, органы местного самоуправления, акционерные общества, унитарные предприятия и организации различных видов экономической деятельности, в том числе жилищно-коммунального и агропромышленных комплексов, транспорта, а также учреждения образования, здравоохранения и культуры.

При планировании контрольных мероприятий Счетная палата края традиционно стремилась всесторонне охватить ключевые вопросы исполнения краевого бюджета, с оценкой влияния бюджетного регулирования и проводимой налоговой политики на социально-экономическое развитие края.

В соответствии со ст. 26 Закона края от 08.11.2007 №3-702 «О Законодательном Собрании Красноярского края» Законодательное Собрание края осуществляет контроль за соблюдением и исполнением принятых им правовых актов, исполнением краевого бюджета и соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью края. Контрольная деятельность высшего законодательного органа края осуществляется, в том числе и через Счетную палату края.

Исходя из данного положения, при планировании своей деятельности Счетная палата стремится уделять особое внимание предложениям комитетов Законодательного Собрания края, поскольку в адекватном реагировании на запросы комитетов закладывается возможность наиболее качественного рассмотрения заключений о состоянии дел по интересующим вопросам с соответствующими выводами и предложениями.

В 2007 году с учетом внешней проверки отчета об исполнении краевого бюджета проверено использование средств краевого бюджета в размере 68,7 млрд. руб.

Выявлены нарушения в использовании 1,4 млрд. руб., в том числе установлено нецелевое использование 19,2 млн. руб., неэффективное использование – 414 млн. рублей, незаконное использование – 328,8 млн. руб., прочие нарушения отмечены при использовании 634,8 млн. руб.

Из анализа представленных Счетной палате документов следует, что результаты контрольных мероприятий обсуждены в проверенных организациях, и в большинстве случаев ими разработаны и осуществляются мероприятия по выполнению соответствующих рекомендаций. Средства, использованные с нарушениями, восстанавливаются в краевой бюджет, устраняются недостатки в организации и ведении бухгалтерского учета. По результатам контрольных мероприятий в краевой бюджет предложено восстановить 18,9 млн. руб. Из предложенных к восстановлению на 01.03.2008 не восстановлено 2,0 млн. руб.

При осуществлении контроля за формированием и исполнением доходов краевого бюджета в отчетном периоде внимание аудиторского направления по контролю за формированием и исполнением доходов краевого бюджета,

налогового законодательства и налоговой политики было акцентировано на вопросах эффективности предоставления льгот по налогообложению имущества организаций, анализе формирования и исполнения доходной части краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований, обоснованности расчетов, полноты сборов и своевременности уплаты соответствующих платежей в краевой и местные бюджеты.

Итогом явилось выявление ряда негативных факторов в реализуемой на территории края налоговой политике. Суть замечаний и предложений в адрес исполнительной власти края сводилась к следующим основным позициям, нашедшим отражение в заключениях Счетной палаты края.

Имеет место недостаток информации, необходимой для проведения анализа исполнения налоговых доходов бюджета и потерь от предоставленных льгот, по срокам подготовки заключения на отчет об исполнении бюджета края.

Не обеспечивалось выполнение Закона края от 27.06.2006 № 19-4941 «Об оценке социально-экономической эффективности налоговых льгот, предоставляемых отдельным категориям налогоплательщиков», предусматривающего, что сумма налоговых льгот по каждому налогу не должна уменьшать сумму доходов краевого бюджета от этого налога, без учета предоставления таких льгот, более чем на 5%.

Не достигнута эффективность от введения Закона края от 15.11.2005 №16-4011 «Об упрощенной системе налогообложения на основе патента». Из предполагаемых к поступлению в бюджет дополнительных доходов в объеме 1,2 млн. руб., поступило менее 2%, или 21 тыс. руб.

В материалах Счетной палаты края отмечалось, что предоставление льгот на федеральном уровне по местным и региональным налогам (земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на имущество организаций и транспортный налог) для отдельных категорий плательщиков этих налогов приводит к потере краевым бюджетом доходов по налогу на имущество организаций и транспортному налогу в размере 1,7 млрд. руб.

Во исполнение решения постоянной комиссии по финансам, бюджету и налоговой политике Законодательного Собрания края (от 09.11.2006 №124-1) Счетной палатой края проведена проверка эффективности предоставления льгот по налогу на имущество организаций двум компаниям: ОАО «Авиакомпания «Красноярские авиалинии» и ОАО «Пикра».

Если рассматривать структуру предоставленных на краевом уровне льгот по налогу на имущество организаций, то на перечисленные льготы приходится 3% потерь бюджета, связанных с льготным налогообложением (67 млн. руб. в 2006 году). При этом общая сумма потерь от предоставления полного перечня льгот, практически соизмерима с объемом начислений по данному налогу.

В 2004 году на уровне края было принято решение о поддержке организаций, осуществляющих реализацию инвестиционных проектов по розливу пива в металлическую банку в виде введения режима льготного налогообложения.

При этом были предусмотрены следующие условия:

- льгота распространялась на все имущество;
- начиная с третьего года реализации проекта, установлена нулевая ставка.

Настоящий льготный режим применяется акционерным обществом «Пикра», в настоящее время являющимся филиалом акционерного общества «Пивоваренная компания «Балтика».

Все предусмотренные Законом края от 25.11.2003 №8-1565 «О налоге на имущество организаций» условия применения льготы налогоплательщиком выполнены (доля доходов от реализации пива превышает 70% от общего объема доходов от реализации; в течение первого года осуществления проекта освоено 44,8 млн. руб., при минимальном объеме в 10 млн. руб.).

Необходимо отметить, что инициаторами заявлялись и другие показатели, выполнение которых должно было дать как социальный эффект, так и положительно сказаться на доходной части бюджета края.

В целом по предприятию поступления акцизов в сопоставимом виде, то есть с исключением влияния ежегодной индексации ставок, к уровню 2003 года увеличились в два раза.

Вместе с тем, с учетом сложившейся в настоящее время ситуации с объемами производства пива в металлической банке бюджетом, по оценке Счетной палаты края, за период с 2004 по 2010 годы не будут получены дополнительные налоговые платежи от реализации проекта, предполагавшиеся к поступлению в объеме более 200 млн. руб. Прогнозируются потери бюджета от снижения ставки по налогу на имущество организаций, которые не будут перекрыты запланированными дополнительными поступлениями на 180 млн. руб.

Кроме того, с учетом объема затрат налогоплательщика на создание линии, которые фактически возмещены за счет снижения нагрузки по налогу на имущество организаций, нельзя назвать поддержку налогоплательщика, начиная с 2008 года, в виде введения льготного режима налогообложения в сумме 146,6 млн. руб. обоснованной.

В части предоставления льготного режима налогообложения ОАО «Авиакомпания «Красноярские авиалинии», были отмечены несколько позиций, также оговоренных при предоставлении льготы, по которым заявленный на 2006 год уровень не достигнут.

Компания не полностью справилась с заявленными при введении льготы обязательствами в 2005 и 2006 годах, в части принятия на баланс воздушных судов. В 2007 году ситуация стабилизировалась по приобретению авиалайнеров (вновь приобретено 11 судов), однако, не все суда поставлены на баланс, а учитываются на забалансовых счетах. В результате, по оценке Счетной палаты края, бюджет только в 2006-2007 годах недополучал 110 млн. руб. Кроме того, не все приобретаемое имущество, как того требует процесс реновации, является новым.

Общий вывод по результатам контрольного мероприятия содержал, в том числе, констатацию того факта, что показатель эффективности налоговой льготы, согласно утвержденной постановлением Совета администрации края Методики оценки социально-экономической эффективности налоговых льгот, сложился ниже требуемого уровня.

К одному из существенных замечаний к налогоплательщику можно отнести наращивание задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами, что сказывается на доходах бюджета муниципального образования, на территории которого авиакомпания осуществляет свою деятельность, являясь единственным крупным плательщиком (Емельяновский район).

Всего проверками аудиторского направления было охвачено 12 объектов. Выявлены нарушения в использовании средств краевого бюджета в размере 6,1 млн. руб.

В 2007 году аудиторским направлением по контролю за расходами краевого бюджета на социальную сферу и науку в соответствии с планом работы проверкам было подвергнуто 39 объектов. Объем средств краевого бюджета, охваченных контрольными мероприятиями аудиторского направления, составил 241,6 млн. руб., средств федерального бюджета – 341,9 млн. руб.

В результате проверок выявлены факты нецелевого использования средств краевого бюджета на сумму 213,3 тыс. руб., незаконного использования в размере 21,5 млн. руб., неэффективного в размере 2,8 млн. руб. Выявлены прочие нарушения на сумму 20,6 млн. руб.

Проведен аудит эффективности расходов краевого бюджета на оказание населению бесплатной медицинской помощи. Проверкой установлено, что, несмотря на то, что Советом администрации края ежегодно утверждается программа государственных гарантий оказания населению края бесплатной медицинской помощи, реальный ее объем сокращается.

При ежегодном увеличении расходов консолидированного бюджета и бюджета КФОМС на здравоохранение в целом и на реализацию Программы государственных гарантий в частности, наблюдается тенденция снижения доли расходов на оказание населению бесплатной медицинской помощи (в рамках Программы госгарантий) в общих расходах на здравоохранение. Программа государственных гарантий оказания населению Красноярского края бесплатной медицинской помощи утверждается ежегодно с дефицитом. Утверждаемые в Программе госгарантий нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи ниже федеральных нормативов затрат по скорой медицинской помощи на 14,2%, по амбулаторно-поликлинической помощи на 8,6%, по стационарной помощи на 2,8%.

Ограниченный доступ больных для получения дорогостоящей и специализированной медицинской помощи, сокращение услуг в стационарах без соответствующего развития амбулаторно-поликлинического лечения уменьшали возможности жителей края получать необходимую медпомощь.



Доступность первичной медицинской помощи в сельских территориях края ниже, чем в городских. За период с 2004 по 2006 год из-за слабой материальной базы и оттока медицинских кадров в сельских районах края закрыто 65 фельдшерско-акушерских пунктов и 17 врачебных амбулаторий, ликвидировано МУЗ «Боготольская ЦРБ», 8 участковых больниц реорганизованы во врачебные амбулатории и одна участковая больница реорганизована в ФАП.

Неадекватное финансирование Программы госгарантий, слабая материально-техническая база лечебно-профилактических учреждений, низкий уровень укомплектованности врачами и средним медперсоналом отрицательно сказываются на качестве предоставляемой медицинской помощи, дезориентирует население, вызывает негативную оценку в отношении организации здравоохранения.

В 2007 году в рамках реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» проведена проверка использования диагностического оборудования и автотранспорта в муниципальных учреждениях здравоохранения, поставленного за счет средств федерального бюджета, в ходе которой выявлен ряд недостатков, препятствующих эффективному использованию полученных ресурсов.

Федеральным агентством по здравоохранению и социальному развитию не передавались копии контрактов на поставку медицинского оборудования и санитарного автотранспорта агентству здравоохранения и лекарственного обеспечения администрации края и медицинским учреждениям – получателям указанных ресурсов, что не позволяло им в полной мере осуществлять контроль за соблюдением поставщиками условий контрактов в части комплектации медицинского оборудования, автотранспорта, условий их поставки, гарантийного ремонта и обслуживания.

Поставщиками нарушался план-график поставок (от 1 месяца до 4) и монтажа медицинского оборудования и санитарного автотранспорта в муниципальные учреждения здравоохранения.

В нарушение Положения о передаче в 2006 году в собственность муниципальных образований диагностического оборудования и машин скорой медицинской помощи 57% медицинской техники на сумму 23 млн. руб. получено учреждениями здравоохранения почтовыми отправлениями без сопровождения поставщика.

Установлены факты поставок некачественного оборудования и санитарного автотранспорта.

Длительность совершения процедуры по передаче автомобилей в муниципальную собственность не позволяла муниципальным учреждениям здравоохранения использовать автотранспорт по назначению от 3 до 8 месяцев.

В копиях актов приема-передачи санитарных автомобилей, а, следовательно, и в самих актах отсутствует стоимость медицинского оборудования, установленного в автомобилях, что не позволяет достоверно отражать в бухгалтерском учете полученное оборудование, начислять амортизацию и закреплять его за материально-ответственными лицами.

Установлены также факты, когда оборудование не эксплуатировалось из-за неподготовленности помещений, из-за отсутствия лицензий у медицинских учреждений на право осуществлять данный вид деятельности и по другим причинам.

В результате неэффективные расходы средств федерального бюджета на приобретение диагностического оборудования и автотранспорта, полученного учреждениями здравоохранения края в рамках национального проекта «Здоровье», составили за 2006 год 62,4 млн. руб.

Анализ использования и нагрузки медицинского оборудования, полученного в рамках нацпроекта «Здоровье», показал недостатки централизованных поставок оборудования в конкретные муниципальные учреждения здравоохранения при отсутствии права у органа управления субъекта РФ руководить процессами поставок отдельных видов оборудования в зависимости от его мощности и реальной потребности учреждения.

Основными причинами простоя полученного оборудования и автотранспорта явились: дефицит средств на приобретение расходных материалов в 53,5% случаев; ремонт изделия – 21,7%; отсутствие допуска к эксплуатации (нет лицензии и иных документов) – 17,8%; некомплектность оборудования – 7%.

Важность повседневного внимания к решению социальных проблем, возрастает в связи с увеличением в структуре населения края удельного веса граждан пожилого возраста, инвалидов и несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации. Число лиц, состоящих на учете в органах социальной защиты населения, за последние два года увеличилось на 8,7%. Наблюдается также прирост детей, состоящих на учете в органах социальной защиты, на 3,8%. По состоянию на 1 января 2007 года на учете состояло 2,2 млн. человек, что составляет 74,5% от общей численности населения. До 99% пенсионеров пользуются услугами органов социальной защиты.

Как показала проверка, очередность на помещение граждан в учреждения социального обслуживания не снижается. Если на 01.01.2007 состояло в очереди 836 человек, то за 9 месяцев 2007 года очередность увеличилась на 11%, а в психоневрологические интернаты – на 95%. Срок ожидания – 3,5 месяца. При этом надо учесть тот факт, что до 30% заявлений не принимается к учету по объективным причинам.

Организация рационального, сбалансированного и качественного питания для лиц, проживающих в учреждениях социального обслуживания, должна способствовать реализации основных задач, стоящих перед этими учреждениями. Однако ни по одному из проверенных учреждений натуральные нормы питания в 2007 году не выполнялись, что не позволило обеспечить и выдержать необходимый рацион. Сложившаяся ситуация связана прежде всего с отсутствием системы управления и контроля в самих учреждениях за формированием заявок на поставки продуктов, за своевременным исполнением поставщиками контрактов и договоров, за качеством приготовления пищи.

В материалах Счетной палаты края отмечалось, что в 2007 году сложилась ситуация резкого снижения объема полученных лекарств в суммовом выражении по проверенным учреждениям в сфере дополнительного лекарственного обеспечения по рецептам врачей при росте цен на лекарства и опережающих темпах инфляции.

Уровень материально-технической оснащенности краевых государственных учреждений социального обслуживания не позволяет в полном объеме удовлетворять потребности граждан пожилого возраста, инвалидов и детей в социальных услугах, использовать современные формы ухода и реабилитации.

Изучение вопросов, связанных с оснащением краевых государственных учреждений социального обслуживания мягким инвентарем, мебелью и оборудованием, выявило несовершенство действующей нормативной базы. Табель оснащения помещений краевых государственных учреждений социального обслуживания мебелью и инвентарем не утвержден.

Не утверждены нормы обеспечения мягким инвентарем детей в социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних. Ассигнования выделялись агентством социальной защиты населения администрации края исходя из мощности учреждения, не учитывая специфику деятельности социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних. В результате средний расход на одного ребенка, прошедшего реабилитацию в социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних, в 1,5 – 2,6 раза ниже планируемого.

Потребность краевых государственных учреждений социальной защиты в мягком инвентаре удовлетворяется не более чем на 50% от норматива.

Выборочной проверкой установлено, что средний процент износа машин и оборудования учреждений стационарного обслуживания составил 62,3%. В 20 домах-интернатах из 39 износ машин и оборудования выше среднего уровня от 71% до 81%. Износ медицинского оборудования составил 73,6%, прачечного – 63,4 %, столового и кухонного – 79%. Средний процент износа автотранспортных средств 75,4%. В эксплуатации находится 42% физически изношенных автомобилей (износ 100%), более 47% автотранспортных средств имеет износ от 52% до 97%.

Техническими средствами реабилитации обеспечено 48% инвалидов, из числа тех, кому они рекомендованы. Протезно-ортопедическая помощь оказана лишь в размере 27% от количества нуждающихся в данном виде помощи. Абсорбирующим бельем обеспечено 27% нуждающихся.

Здания краевых государственных учреждений социального обслуживания имеют высокую степень износа – от 70% до 100%, не соответствуют действующим санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам по размещению, устройству и безопасности учреждений стационарного типа.

Уровень обеспеченности жилыми площадями в краевых государственных учреждениях социального обслуживания составляет от 50% до 171%.

В обобщенных итогах деятельности за 2007 год аудиторского направления по контролю за использованием средств краевого бюджета, направляемых на финансирование инвестиционно-строительной и жилищно-коммунальной сфер нашли отражение результаты контрольных мероприятий по исполнению краевой адресной инвестиционной программы по отрасли «Здравоохранение» и состояния реализации в крае приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в 2006 году и I полугодии 2007 года.

Также выполнена проверка достаточности и эффективности использования средств краевого бюджета на компенсацию расходов, возникающих в результате государственного регулирования тарифов организациям автомобильного пассажирского транспорта, осуществляющим перевозки по межмуниципальным и пригородным маршрутам, и проведено контрольное мероприятие по оценке эффективности и целенаправленности исполнения расходов бюджета, направленных на жилищно-коммунальное хозяйство и подготовку к отопительному сезону в Большемуртинском районе.

Проверками было охвачено 14 объектов с охватом расходов краевого бюджета в объеме 2709,3 млн. руб. Выявлены нарушения в использовании средств краевого бюджета на общую сумму 763,3 млн. руб.

Обеспечение прозрачности и результативности государственных инвестиций является одной из наиболее сложных и ответственных задач бюджетной реформы. Соответственно использованию средств краевого бюджета, направляемых в форме капитальных расходов на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов, уделялось особое внимание.

Результаты проверки исполнения краевой адресной инвестиционной программы (КАИП) в отрасли здравоохранения подтвердили неоднократно ранее сделанные Счетной палатой края выводы о неэффективности использования государственными заказчиками в крае средств госкапвложений, об отсутствии у органов исполнительной власти края системного подхода в достижении заданных результатов.

Имеющийся уровень взаимодействия департамента здравоохранения и социального развития администрации края с агентством строительства и жилищно-коммунального хозяйства, реализующим инвестиционную политику в крае через краевую адресно-инвестиционную программу, а также невзаимоувязанность последней с программой социально-экономического развития края до 2010 года, приводили к тому, что использование капитальных расходов краевого бюджета не способствовало обновлению и модернизации основных фондов медицинских учреждений.

Отрицательное влияние данного фактора сказывается и на санитарно-техническом состоянии лечебно-профилактических учреждений края. По состоянию на 01.01.2007 только 174 объекта здравоохранения (менее 10%) полностью соответствуют санитарным нормам и правилам, преимущественно это частные медицинские учреждения амбулаторно-поликлинического типа в городской местности.

При достаточно большом объеме предусмотренного бюджетного финансирования, когда на капитальные расходы по объектам здравоохранения в период с 2000 по 2006 год предусматривалось 937,4 млн. руб., или 18,6% от общего объема инвестиций по КАИП, реальный уровень финансирования составил 72,8% или 682,8 млн. руб.

Сметные назначения в области капитальных вложений расплываются по многочисленным объектам. Так, в течение 2000-2006 годов из 62 объектов КАИП по отрасли «Здравоохранение» введены в эксплуатацию на полную мощность 12, и 8 объектов введены пусковыми комплексами (очередями). В незавершенном строительстве находятся 38 объектов, из которых 17 включены в КАИП на 2007 год. В связи с неритмичностью финансирования не соблюдаются нормативные сроки выполнения строительных работ, продолжительность строительства практически по всем объектам здравоохранения составляет период от 5 до 22 лет, при максимальном сроке строительства, применяемом для многопрофильных больниц – 3,5 года. За 2003-2006 годы количество объектов незавершенного строительства, зарегистрированных в краевой собственности, возросло на 17 объектов, и составило на 01.01.2007 68 объектов.

К разряду неэффективно использованных (излишне затраченных) средств отнесены: увеличение сметной стоимости объектов, средства, затраченные на корректировку проектно-сметной документации по причине долгостроя, отвлечение ресурсов краевого бюджета в дебиторскую задолженность на срок более одного года из-за необоснованного авансирования подрядчиков и другие.

В период с 2000 по 2006 год средства краевого бюджета отвлекались на строительство объектов, находящихся в федеральной собственности, что явилось дополнительной нагрузкой на краевой бюджет.

Выявлены также факты грубого нарушения законодательства в области строительства: Градостроительного кодекса РФ в части отсутствия положительного сводного заключения Главгосэкспертизы края; строительства и реконструкции объектов без утвержденной проектно-сметной документации; отсутствия правоустанавливающих документов на земельные участки; нарушение строительных норм и правил, как в части соблюдения нормативных сроков строительства, так и отдельных требований к организации и проведению строительных работ. С нарушениями использовались 107,2 млн. руб.

Проверка реализации в крае приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» с применением методов стратегического аудита, показала, что за полтора года его реализации органам исполнительной власти края и муниципальным образованиям не удалось на данном этапе решить проблему обеспечения доступности жилья, как по причине неэффективного использования бюджетных средств, так и по причине недостаточно эффективных организационных действий в части взаимодействия с муниципальными образованиями края и Госстроем РФ.

Из запланированных законами края о краевом бюджете на 2006 и 2007 годы 3367,5 млн. руб. профинансировано в проверяемом периоде 52,2% или 1760,2 млн. руб., освоение перечисленных средств составило 73% или 1284,2 млн. руб. С учетом направляемых на указанные цели средств федерального бюджета и бюджетов муниципальных образований объем фактического финансирования национального проекта составил 1912,2 млн. руб.

Большинство мероприятий, финансируемых из бюджетов всех уровней, в настоящее время не привели к увеличению объемов предложения на рынке жилья, но стимулировали спрос, что выразилось в значительном увеличении средней цены 1 кв. метра общей площади жилья в крае с декабря 2006 года по июнь 2007 года на первичном рынке на 20,7%, в том числе в г.Красноярске – на 28,6%, на вторичном рынке – на 8,8% и 24,7% соответственно.

В 2007 году контрольные мероприятия Счетной палаты края, направленные на оценку эффективности использования средств краевого бюджета, выделенных на сельское хозяйство, включали вопросы государственной поддержки растениеводства и животноводства, стимулирования привлечения заемных средств коммерческих банков на развитие отрасли, расходования средств на содержание агентства сельского хозяйства администрации края и прочие мероприятия. Основное внимание аудиторского направления по контролю за расходами краевого бюджета в агропромышленном комплексе края также уделялось в целом состоянию сельскохозяйственной отрасли края, задачам, поставленным перед органами исполнительной власти, и оценке результатов деятельности на данном направлении.

Как положительный итог последних лет было оценено повышение качества работы на краевом уровне по вопросам подготовки порядков расходования средств по основным направлениям финансирования сельского хозяйства, соблюдения требований к документам на получение средств государственной поддержки, более полное освоение бюджетных ресурсов.

Вместе с тем, Счетной палатой края неоднократно отмечалось, что положительный финансовый результат деятельности в отрасли обеспечивался, в основном, за счет средств государственной поддержки, без которых большинство хозяйств не в состоянии поддерживать рентабельное производство и рассчитываться по обязательствам.

Сохраняется невыполнение показателей прогноза социально-экономического развития края по приоритетному направлению ускоренного развития животноводства по субъектам АПК, получающим государственную поддержку.

Проверка эффективности расходования средств краевого бюджета, выделенных в 2006 году на возмещение части процентных ставок по кредитам показала, что включение с 2005 года в краевой бюджет средств федерального бюджета с соответствующими условиями и порядками их расходования привело к расширению дублирующих направлений. В то же время не обеспечена

понятность и доступность государственной поддержки для широкого круга малых форм хозяйствования, особенно крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств.

В 2006 году по процентным ставкам предусматривалось 12 направлений субсидирования, включая средства федерального бюджета, фактически субъектам АПК перечислено 194,3 млн. руб., или 83% от предусмотренных сумм. По ряду направлений средств на выплату субсидий оказалось недостаточно, в то же время по малым формам хозяйствования не освоено более 40 млн. руб. По данному направлению отмечено минимальное исполнение по расходам средств федерального бюджета – 10,4% и краевого бюджета – 21,5%.

В ходе проверок эффективности государственной поддержки производства и реализации продукции свиноводства, мяса свиней и мясопродуктов, молока и молочной продукции, произведенных сельскохозяйственными товаропроизводителями и закупленных у населения края, за 2006 год и 1 полугодие 2007 года отмечено, что субсидирование части затрат на производство продукции животноводства – наиболее стабильная и ощутимая поддержка для хозяйств, которая крупными рентабельными хозяйствами используется на развитие производства, финансово-неустойчивыми хозяйствами направляется на погашение долгов и восполнение оборотных средств.

В то же время субсидирование при усредненных показателях не ориентировано на поддержание доходности и повышение рентабельности для расширенного воспроизводства в крае в целом.

Объем государственной поддержки животноводства в 2006 году составил 525 млн. рублей, в целом по краю это 3,4% от стоимости произведенной продукции животноводства, по сельхозорганизациям – 6,2%.

С учетом субсидий на поддержку племенного животноводства, господдержка животноводства по краю в целом возместила чуть больше половины прироста затрат, по 5 из 9 проверенных хозяйств субсидии не перекрыли прирост затрат, что может потребовать сокращения убыточного производства.

Проверкой эффективности использования средств краевого бюджета на поддержку растениеводства за 2006 год и 9 месяцев 2007 года, включая приобретение средств химической защиты растений, охвачены в основном районы края, на долю которых приходится незначительный объем производства продукции, что позволило обозначить основные проблемы в отрасли.

По итогам контрольного мероприятия отмечено, что на поддержку растениеводства за 3 предшествующих года и 9 месяцев 2007 года из краевого и федерального бюджетов было направлено более 2,5 млрд. руб. Расходы краевого бюджета на поддержку растениеводства в 2006 году по отношению к 2004 году возросли почти в 2 раза, федерального бюджета – в 2,4 раза. В то же время в 2006 году по сравнению с 2005 годом недополучено продукции растениеводства на 1,6 млрд. руб., прогнозные показатели социально-экономического развития края не достигнуты на 4,1 млрд. руб. без учета влияния цен.

Поддержка растениеводства из краевого бюджета на протяжении последних лет позволила перейти к более прогрессивным технологиям земледелия, способным обеспечивать более стабильный результат. В то же время не достигнута результативность бюджетных расходов при снижении ряда основных показателей по сельскохозяйственным организациям.

О наличии проблем в отрасли свидетельствуют сокращение обрабатываемой площади, падение производства и сворачивание сельскохозяйственной деятельности в большинстве районов. По сельскохозяйственным организациям производство продукции растениеводства в 2006 году увеличено на 6,3% при росте государственной поддержки на 31,4% (без возмещения процентных ставок). Прирост производства продукции растениеводства в отдельные годы (2001,2004,2007) связан в основном с благоприятными погодными условиями.

По сравнению с 1990 годом выбыло из оборота 1386,1 тыс. га, или 48,1% площадей, к 2000 году сокращение составило 22,5% (433,4 тыс.га). Неиспользуемая пашня в 2007 году по предварительным данным составила 38,4%. Из 42 районов по четырем районам не использовалось свыше 90% пашни, более половины пашни – в 16 районах края.

При оценке эффективности государственной поддержки отмечается снижение прибыльности считавшейся относительно высокорентабельной в сельском хозяйстве отрасли растениеводства.

Если в целом по 2006 году по данным сводной бухгалтерской отчетности рост затрат опережал рост полученной выручки на 7,4%, то по растениеводству рост составил 55,5%. Прибыль от реализации продукции растениеводства в 2006 году снизилась к предыдущему году в 1,3 раза. При росте затрат в растениеводстве на 497,2 млн. руб., субсидии выделены в сумме 402,1 млн. руб.

По тем же сведениям затраты в 2006 году на растениеводство составили 4,9 млрд. руб. От реализации продукции хозяйствами получено 3 млрд. руб. Продукция стоимостью 1,9 млрд. руб. использована в животноводстве.

При увеличении объема субсидий на компенсацию части затрат на приобретаемую технику значительно возросло количество приобретенной техники и получателей государственной поддержки. Вместе с тем при отсутствии системного подхода выбытие техники, по прежнему, значительно опережает ее обновление.

В ходе проверок также было отмечено ослабление контроля за планированием и исполнением показателей по хозяйствам и районам края, а также за состоянием бухгалтерского учета.

Проверены расходы краевого бюджета в объеме 1813,9 млн. руб., выявлены нарушения в использовании бюджетных средств в размере 26 млн. руб.

Контрольные мероприятия, проводимые в 2007 году аудиторским направлением по контролю за доходами и расходами краевого бюджета в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов Счетной палаты края, включали вопросы эффективности использования результатов работы,



полученных в ходе выполнения природоохранных мероприятий, реализуемых за счет средств краевого бюджета в 2001-2005 годах, качества исполнения отдельных полномочий органами исполнительной власти края в области управления водными объектами, а также эффективности проводимых мероприятий ФГУП «Горно-химический комбинат», направленных на улучшение состояния окружающей среды и своевременности поступления в краевой бюджет средств за отработанное ядерное топливо за 2003-2006 годы. Проведена работа по оценке эффективности осуществления корректировки размеров платы за негативное воздействие на окружающую среду с учетом освоения природопользователями средств на выполнение природоохранных мероприятий в 2005-2006 годах.

В результате контрольных мероприятий выявлены факты нарушений в использовании средств краевого бюджета в размере 32,6 млн. руб. Установленные потери доходной части краевого бюджета в результате несовершенства действующих механизмов корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду в пользу природопользователей составили 180 млн. руб.

Внесены предложения участникам бюджетного процесса по устранению недостатков и недопущению случаев нарушения действующего законодательства, а также по усовершенствованию применяемых механизмов финансирования.

Сделаны выводы о том, что проводимая в 2001-2005 годах государственная политика в области природоохранной деятельности в крае реализовывалась при отсутствии на региональном уровне стратегической концепции, предусматривающей системное решение задач, направленных на улучшение состояния окружающей природной среды и экологической безопасности.

Вместе с тем неопределенность с полномочиями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации ограничивала возможности администрации края в части решения вопросов в сфере природопользования и в реализации мер направленных на улучшение экологической обстановки в регионе.

Контрольные мероприятия, осуществленные аудиторским направлением Счетной палаты края по контролю за доходами от управления и распоряжения государственной собственностью и определению эффективности и целесообразностью ее использования в 2007 году, в очередной раз подтвердили, что сфера управления краевой собственностью традиционно является одной из самых проблемных. При этом предпринимаемые с целью улучшения ситуации меры, носят скорее точечный, нежели комплексный характер, и не способны в ближайшей перспективе изменить сложившееся положение дел коренным образом.

Так, одними из основных принципов и приоритетов бюджетной политики как в 2007 году, так и на среднесрочную перспективу, определенных в бюджетных посланиях на соответствующий финансовый год, является «повышение эффективности управления государственной собственностью края».

При этом необходимые пояснения и перечни конкретных запланированных мероприятий, осуществление которых ориентировано на достижение поставленных целей, отсутствуют, что указывает скорее на их декларативный характер. Одновременно просматривается тенденция отступательной динамики большинства проектировок краевого бюджета в части поступления доходов от использования и продажи краевого имущества.

С одной стороны, сокращение поступлений от использования имущества связано с его приватизацией, осуществленной в предыдущие годы, с другой, действенность мер по увеличению поступлений за счет более эффективного использования имеющихся ресурсов можно оценить как недостаточную.

В качестве примера можно привести приобретающую все большую важность проблему активизации поступлений доходов от использования земли, рост которых напрямую зависит от процесса регистрации прав собственности края на земельные участки, не получившего в 2007 году достаточного развития и, как следствие, не приведшего к ощутимому увеличению поступлений в краевой бюджет. Так, бюджетное задание по доходам, получаемым в виде арендной платы за земли после разграничения государственной собственности на землю, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков определено Законом края о краевом бюджете на 2008 год в размере 1559 тыс. руб., что всего на 141 тыс. руб., или 9,9%, превышает назначения согласно Закона края «О краевом бюджете на 2007 год» в последней редакции (1418 тыс. руб.) и на 441 тыс. руб. или 22,1% меньше размера соответствующих доходов краевого бюджета на 2007 год в первоначальной редакции указанного Закона.

Также как и в предыдущие годы, в неполном объеме исполнен прогнозный план приватизации краевого государственного имущества.

Не завершено создание достоверного и полноценного реестра краевого государственного имущества, не решена проблема его бухгалтерского учета.

Несовершенство нормативной правовой базы, недостатки и упущения при заключении договоров аренды, непринятие мер по уменьшению задолженности в части перечислении арендных платежей в краевой бюджет значительно снижают эффективность сдачи в аренду краевого государственного имущества.

Не утверждены до настоящего времени принципы дивидендной политики в отношении акционерных обществ, пакеты акций которых находятся в краевой собственности, что также оказывает негативное влияние на доходы бюджета.

При проведении проверки эффективности управления и законности использования, расположенных на территории г. Красноярска объектов недвижимости государственного казенного имущества Красноярского края в 2005-2006 годах выявлен ряд системных недостатков, позволяющих сделать вывод о том, что действовавшая система не обеспечивала в должной мере выполнения возложенных на нее задач и носила потенциально коррупционный характер. Так, в ходе контрольного мероприятия установлено, что:

- фактически ведение «специализированного» учета казенного имущества сводится к его формальной обособленности от учета иного краевого имущества;

- не обеспечено ведение стоимостного учета объектов государственного казенного имущества, не проведена в полной мере их техническая инвентаризация;

- амортизация на объекты недвижимого казенного имущества не начислялась;

- отчеты о результатах использования имущества краевой казны, размера поступлений в краевой бюджет от использования объектов краевой казны и расходов на содержание краевой казны на утверждение Законодательному Собранию края не представлялись;

- не представлялись и не утверждались в установленном действующим законодательством порядке перечни объектов краевого недвижимого имущества, не подлежащих отчуждению;

- решения о сдаче в аренду и передаче в безвозмездное пользование по ряду рассмотренных в ходе проверки объектов, принятие которых является прерогативой Совета администрации края, принимались уполномоченным органом без его участия, что свидетельствует о необоснованном расширении компетенции уполномоченного органа;

- анализ поступлений от аренды казенного имущества также свидетельствует о недостаточной эффективности данной деятельности. Всего за проверяемый период в краевой бюджет поступило 41,8 млн. руб. Зачеты затрат на капитальный ремонт в счет арендной платы проведены на сумму 44,4 млн. руб. При этом задолженность по арендной плате увеличилась на 370% (2,7 млн. руб.). Величина пени, начисленной за период с 01.01.2005 по 30.11.2006 за нарушение сроков внесения арендной платы, составила 2,8 млн. руб., из которых оплачено недоимщиками 28,1 тыс. руб., или 1%;

- анализ данных, полученных от органов исполнительной власти края о расходах на коммерческую аренду занимаемых площадей и потребности в дополнительных площадях, а также о перечне объектов краевой собственности, потенциально возможных для полного, либо частичного высвобождения для последующего использования, свидетельствует о недостаточности имеющихся возможностей для обеспечения в полной мере потребности органов государственной власти края и подведомственных им учреждений в помещениях. При этом соотношение стоимости 1 кв. метра арендуемой у сторонних организаций площади к поступлениям в краевой бюджет от сдачи в аренду 1 кв. метра площади объектов краевого казенного имущества (4,7 раза) указывает на низкую эффективность использования объектов краевой казны в проверяемом периоде.

При проведении контрольных мероприятий аудиторским направлением выявлены нарушения в использовании средств краевого бюджета в размере 15,1 млн. руб.

В области контроля за расходами на национальную оборону, национальную безопасность, правоохранительную деятельность и судебную систему в отчетном периоде аудиторским направлением по контролю за расходами краевого бюджета на государственное управление и правоохранительные органы проведена проверка использования средств краевого бюджета на централизованные закупки по материально-техническому обеспечению, предусмотренные агентству по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности администрации края.

Результаты проверки показали, что состояние технической оснащенности подразделений государственной противопожарной службы МЧС края не соответствует утвержденным нормам положенности. При формально высокой обеспеченности пожарной техникой в объеме 90%, данный показатель без учета автомобилей, выработавших свой моторесурс, равен 25,4%, недоукомплектовано до штатной положенности 560 единиц техники. Обеспеченность пожарным оборудованием составляет 49,8%, из них 15,9%, с истекшим сроком эксплуатации. До полной оснащенности не хватает свыше 27 тыс. единиц оборудования. Приобретения пожарной техники и оборудования в 2006 году, с ростом в 1,5 раза по сравнению с предыдущим периодом, обеспечили прирост по отношению к штатной положенности лишь на 1,8%.

При имеющейся потребности в пожарной технике и оборудовании агентством по ГО, ЧС и ПБ допускалось длительное нахождение приобретенных технических средств в нераспределенных остатках до передачи их в подразделения, что является неэффективным распоряжением краевым имуществом (на сумму около 13 млн. руб.).

Закупки горюче-смазочных материалов в 2005 году составили лишь 57,6% от исчисленной потребности (44,9% - в 2006 году). Обеспеченность вещевым имуществом личного пользования, специальной одеждой и снаряжением по количеству приобретенных предметов составила в 2005 году 32,3% от норм положенности (2006 год – 14,3%), что не только увеличило задолженность перед личным составом подразделений за неполученное вещевое имущество, но и не обеспечивало в должной мере личную безопасность при несении службы.

Приведенные данные увязаны с тем, что согласно статистическим показателям, Красноярский край имеет наибольшие значения показателей за последние пять лет по количеству погибших и травмированных на пожарах людей. Имеет место рост объемов прямого материального ущерба от пожаров.

Аудиторским направлением также проводились тематические контрольные мероприятия в подразделениях Главного управления внутренних дел администрации края.

Проверены расходы краевого бюджета в объеме 967,5 млн. руб.

Выявлены нарушения в использовании средств краевого бюджета в размере 350,9 млн. руб.

В 2007 году утверждены результаты 4 контрольных мероприятий по проверке бюджетов муниципальных образований края, проведенных аудиторским направлением по контролю за исполнением расходных статей краевого бюджета, фонда финансовой поддержки.

Всего проверками было охвачено 23 объекта. Проверены расходы краевого бюджета в объеме 1004,5 млн. руб. Выявлены нарушения в использовании средств краевого бюджета в размере 23,1 млн. руб., в том числе израсходованных не по целевому назначению в размере 15,2 млн. руб., неэффективно в сумме 7,9 млн. руб.

Проверены расходы местных бюджетов в объеме 521,4 млн. руб. Выявлены нарушения в использовании средств местных бюджетов на общую сумму 6,6 млн. руб., в том числе израсходованных незаконно в сумме 2,9 млн. руб., неэффективно в размере 3,6 млн. руб.

По всем предложениям Счетной палаты края, сделанным по результатам проверок приняты меры, в том числе по совершенствованию правовых актов органов местного самоуправления с целью приведения их в соответствие с действующим федеральным и краевым законодательством.

В связи с расширением объемов проверок Счетной палаты в муниципальных образованиях края, в том числе по предложениям Законодательного Собрания края, в выполнении контрольных мероприятий по данным вопросам были также задействованы другие аудиторские направления (направление по контролю за формированием и исполнением доходов краевого бюджета, налогового законодательства и налоговой политики; направление по контролю за расходами краевого бюджета в агропромышленном комплексе края; направление по контролю за расходами краевого бюджета на государственное управление и правоохранительные органы).

Обобщение и анализ совокупных материалов по результатам проверок бюджетов 8 муниципальных образований края (Ермаковского, Дзержинского, Иланского, Казачинского, Канского, Новоселовского, Туруханского районов и поселка Кедровый) показали наличие типичных нарушений и недостатков.

В целом выявлены нарушения в использовании средств местных бюджетов на сумму 53,2 млн. руб. В том числе установлены неэффективные расходы в размере 47,2 млн. руб., незаконные расходы – 3,1 млн. руб., прочие нарушения и недостатки в расходовании средств местных бюджетов оценивались в размере 2,9 млн. руб.

Проверки показали, что во всех муниципальных образованиях имеются резервы для улучшения качества бюджетного планирования, повышения эффективности использования муниципальной собственности, оптимизации бюджетных расходов и укрепления финансовой дисциплины.

Несмотря на то, что во всех проверенных муниципальных образованиях приняты нормативные акты, регулирующие бюджетный процесс, в ходе контрольных мероприятий были установлены нарушения, как собственных

положений о бюджетном процессе, так и требований, установленных Бюджетным кодексом РФ, регламентирующих основы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов.

Отдельные управленческие решения органов власти местного самоуправления приводили к увеличению нагрузки на бюджеты территорий, в то же время не выполнялись обязательства местного бюджета по софинансированию расходов краевого бюджета по реализации мероприятий на территории районов. В отдельных территориях осуществлялись дополнительные расходы местного бюджета на содержание численности работников органов местного самоуправления, превышающей установленные лимиты, расходы на оплату труда выборных должностных лиц и муниципальных служащих превышали предельные значения расчетного размера годового фонда оплаты труда.

В решение о районном бюджете включались расходы на финансирование вопросов местного значения поселений без заключения соответствующих соглашений на передачу полномочий.

Имели место случаи, когда передача полномочий осуществлялась без финансового обеспечения.

Отмечалось наличие проблем, связанных с несовершенством правовой базы по вопросам использования муниципальной собственности, отсутствием достоверной информации о наличии и движении муниципального имущества, неэффективным управлением объектами муниципальной собственности.

Несмотря на очевидные достижения в выстраивании современной системы межбюджетных отношений в крае, анализ формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований свидетельствует о том, что пока не найден оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для выравнивания экономического и налогового потенциала муниципалитетов, снижения уровня дотационности. Приходится констатировать, что с одной стороны, централизация доходных источников на краевом уровне увеличивает возможности по решению вопросов бюджетного регулирования из краевого центра, но с другой приводит к тому, что в структуре доходов бюджетов муниципальных образований определяющими являются межбюджетные трансферты, которые, в конечном итоге, приводят к уменьшению финансовой самостоятельности муниципальных бюджетов, устранению муниципальных образований от реализации их собственных полномочий, к размыванию ответственности за принимаемые финансовые решения. Объективно необходимо отметить, что сложившаяся ситуация обусловлена в том числе и изменениями налогового и бюджетного законодательства.

Тем не менее, наращивание собственной доходной базы является одной из приоритетных задач для муниципальных образований, которая осложняется депрессивным состоянием экономики в большинстве территорий края, а также отсутствием реальных рычагов воздействия на налогоплательщиков.

### III. Экспертно-аналитическая деятельность

В течение 2007 года Счетной палатой края рассмотрено 237 законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств краевого бюджета, или влияющих на его формирование и исполнение. По результатам рассмотрения по 89 проектам законов в Законодательное Собрание направлены заключения, по 151 проекту законов направлены информационные письма, в 16 из них содержался отказ от проведения экспертизы, аргументируемый тем, что финансовую экспертизу невозможно осуществить в силу отсутствия необходимых сведений и расчетов в финансово-экономическом обосновании.

Тематика рассмотренных законопроектов затрагивала ключевые вопросы жизнедеятельности края.

Счетной палатой края были рассмотрены 5 законопроектов о внесении изменений и дополнений в Закон края о краевом бюджете на 2007 год, 14 проектов законов края – об утверждении краевых целевых программ, 58 законопроектов по внесению изменений в действующие краевые целевые программы, 7 проектов законов - предусматривающих изменения краевого налогового законодательства, 10 проектов законов по вопросам защиты прав детей и поддержке семей, имеющих детей, 6 законопроектов о внесении изменений в законодательство края о мерах социальной поддержки ветеранов, 4 проекта законов, касающихся вопросов образования, 5 законопроектов, регулирующих вопросы оплаты труда работников бюджетной сферы, 6 законопроектов по вопросам социальной поддержки населения при оплате жилья и коммунальных услуг и другие.

Значительный объем работы осуществлен по экспертизе законопроектов о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями.

В 2007 году проводилась также экспертиза законопроектов по распространению законодательных актов Красноярского края на всю территорию нового субъекта Российской Федерации – Красноярский край.

В процессе экспертно-аналитической деятельности Счетной палатой края проводился анализ соответствия законопроектов действующему законодательству, а также давалась оценка состояния нормативной и методической базы, регламентирующей порядок формирования законопроектов и обоснованность расчетов.

Всего по рассмотренным законопроектам Счетной палатой края было высказано 435 замечаний и предложений, из которых при принятии законов края учтено 117.

Необходимо отметить, что при проведении финансово-экономической экспертизы применяется комплексный подход. Так, если рассматриваемый документ требует внесения изменений в закон края о краевом бюджете, этот факт непременно находит отражение в заключениях Счетной палаты края.

Следует отметить низкое качество подготовки ряда законопроектов, так как в течение года в один и тот же краевой закон неоднократно вносились изменения. Например, в законы края «О защите прав ребенка» и «О мерах социальной поддержки ветеранов» изменения вносились 6 раз, в законы края «О краевой целевой программе «Дети» на 2007-2009 годы» и «О краевой целевой программе «Укрепление материально-технической базы краевых государственных, муниципальных учреждений здравоохранения и краевых государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования Красноярского края на 2006-2008 годы» - 5 раз, в Закон края «О краевой целевой программе «Физическая культура и спорт в Красноярском крае в 2005-2007 годах» – 4 раза.

О недостаточной подготовленности вносимых изменений говорит и тот факт, что 7 законопроектов были отозваны распоряжениями Законодательного Собрания края, в том числе 3 законопроекта «О внесении изменений в Закон края «О мерах социальной поддержки ветеранов», проект закона «О внесении изменений в Закон края «О защите прав ребенка», законопроект «О внесении изменений в Закон края «О краевой целевой программе «Дети» на 2007-2009 годы».

Объектами постоянного внимания со стороны Счетной палаты являются краевые целевые программы, как на стадии их подготовки, так и в стадии реализации. Замечания здесь сводились к тому, что уровень подготовки ряда программ далек от установленных требований, а качество планирования расходов, не ориентированных на результат, является малоэффективным и затратным. Указывалось также и на низкое качество разработки законопроектов, касающихся краевых целевых программ.

Центральное место в деятельности Счетной палаты края занимает ежегодная подготовка заключений на проекты законов края о краевом бюджете на очередной финансовый год и отчетов о его исполнении, где в концентрированном выражении, с учетом проведенных в течение года контрольных мероприятий, находят отражение установленные недостатки в организации бюджетного процесса в крае, а также вносятся предложения по его совершенствованию.

В целях подготовки заключения на проект закона края «Об утверждении отчета об исполнении краевого бюджета за 2006 год» осуществлена внешняя проверка отчета в департаменте финансов администрации края. При подготовке заключения проведена проверка соответствия организации исполнения Закона края «О краевом бюджете на 2006 год» Бюджетному кодексу РФ и Закону края от 28.10.2003 № 8-1467 «О бюджетном процессе в Красноярском крае». При подготовке заключения особое внимание было уделено вопросу обеспечения выполнения основных задач, определенных бюджетным посланием Губернатора Красноярского края.



Рассмотрев законопроект и учитывая результаты внешней проверки, Счетной палатой края дана позитивная оценка деятельности Совета администрации края по взаимодействию с крупнейшими налогоплательщиками, результаты которой позволили обеспечить высокую наполняемость бюджета доходами. Вместе с тем было отмечено, что итоги социально-экономического развития Красноярского края за 2006 год, так и за ряд предшествующих лет свидетельствуют о том, что в целом вектор развития региона симметричен направлению развития на данном этапе страны в целом, и ориентирован в сторону реализации экспортно-сырьевой модели экономического развития. Между тем, данная модель, несмотря на исключительно благоприятную динамику мировых цен на энергоресурсы и цветные металлы, исходя из специфики края, имеет конечные возможности по обеспечению экономического подъема и сдерживанию инфляции.

Дальнейшее поступательное развитие экономики края должно опираться на многоотраслевую структуру производства, за счет возникновения и расширения глубокой переработки минерального сырья и природных ресурсов, повышения конкурентоспособности хозяйствующих субъектов края как на внутреннем, так и на мировом рынке за счет модернизации основных фондов, стимулирования инноваций, улучшения предпринимательского климата, что, в конечном итоге, обеспечит занятость населения и улучшит качество его жизни.

В целом результаты исполнения бюджета подтверждают наличие недостатков в планировании бюджетных показателей, а дополнительно полученные доходы не позволили в полной мере обеспечить выполнение ряда задач, определенных Законом края о краевом бюджете на 2006 год.

В ходе внешней проверки отчета установлены недостатки и нарушения в использовании средств краевого бюджета 2006 года в размере 134,6 млн. руб., в том числе неэффективные расходы составили 9,9 млн. руб., незаконное использование – 124,6 млн. руб., из них 48,4 млн. руб. на осуществление расходов, подлежащих финансированию из федерального бюджета.

В итоге, Счетной палатой края было предложено Совету администрации края решить следующие вопросы:

1. Принять меры к недопущению использования средств краевого бюджета на решение вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов власти.

2. Привести Положение о порядке расходования средств резервного фонда Совета администрации края в соответствие Бюджетному кодексу РФ, а также рассмотреть вопрос о возможности исключения критерия отнесения расходов к категории непредвиденных как расходов «финансирование которых не предусмотрено законом края о краевом бюджете».

3. Обратить внимание на неэффективность действующей системы государственной поддержки сельскохозяйственного производства, не обеспечившей выполнение показателей ПНП «Развитие АПК» и прогноза социально-экономического развития края на 2006 год. Дать оценку проводимой в крае

агропродовольственной политики и определить ответственность органов управления за несоблюдение возложенных полномочий, определенных в бюджетном послании Президента и основных направлениях бюджетной политики в крае.

4. Рассмотреть возможность разработки и принятия:

- комплексной краевой целевой программы по развитию земельно-имущественных отношений в крае;
- нормативного правового акта, регламентирующего позицию Красноярского края как акционера в акционерных обществах по вопросам выплаты дивидендов.

5. Активизировать работу по проведению соответствующих процедур по ликвидации и исключению из Реестра государственного имущества Красноярского края краевых унитарных предприятий, фактически не осуществляющих свою деятельность.

6. В целях обеспечения большей прозрачности при формировании и исполнении краевого бюджета:

- продолжить работу по внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат;
- создать нормативную правовую и методическую базу для перехода от сметного к нормативно-подушевому финансированию оказания государственных и муниципальных услуг в социальной сфере.

7. Повысить эффективность инвестиционных расходов бюджета путем:

- отказа от «распыления» бюджетных инвестиций по многочисленным объектам, реализации необеспеченных финансированием инвестиционных проектов с целью безусловного выполнения на этой основе социальных обязательств края в рамках краевых целевых программ и непрограммных мероприятий;
- ориентирования госкапвложений на конечный результат использования бюджетных средств – ввод мощностей строящихся (реконструируемых) объектов в нормативные сроки;
- обеспечения контроля со стороны главных распорядителей средств краевого бюджета (государственных заказчиков, заказчиков-застройщиков) и получателей бюджетных средств за достижением поставленных целей;
- недопущения случаев включения новых объектов в КАИП без технико-экономического обоснования расходов.

8. Продолжить работу по совершенствованию краевого законодательства в части совершенствования межбюджетных отношений с целью повышения заинтересованности и ответственности органов местного самоуправления края в социально-экономическом развитии территорий.

При подготовке заключения на проект закона края «О краевом бюджете на 2008 год» проведен анализ основных характеристик бюджета и государственного долга, соблюдения предельных значений, установленных Бюджетным кодексом

РФ, проведен анализ долговой и кредитной политики. Особое внимание уделено вопросу соответствия законопроекта Основным направлениям бюджетной и налоговой политике Красноярского края на 2008 год, а также федеральному и краевому законодательству.

Суть сделанных замечаний сводилась к следующим основным выводам:

1. В условиях предстоящего перехода к разработке краевого бюджета на трехлетний период и реализации принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат, повышаются требования к качеству прогноза социально-экономического развития на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу. Он должен не только с большой степенью надежности определять исходные условия для разработки проекта краевого бюджета, но и иметь целевой характер, то есть отражать результаты реализации поставленных целей и задач в среднесрочной перспективе, что является критерием эффективности проводимой социально-экономической политики и качества системы прогнозирования. Решение задачи дальнейшего удлинения горизонта бюджетного планирования, разработки и использования долгосрочных (на период до 10 – 15 лет и более) бюджетных прогнозов, поставленной Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании, требует повышения качества и надежности прогноза основных макроэкономических показателей, усиления их целевой направленности, включающей критерии устойчивости развития и оценки рисков.

Счетная палата края неоднократно отмечала, что до настоящего времени программа социально-экономического развития региона законодательно не утверждена.

2. Одним из системных недостатков законопроекта (повторяющихся из года в год), является подготовка его в условиях недостаточно сформированной нормативной правовой базы – не все расходы краевого бюджета подтверждены принятыми нормативными правовыми актами, устанавливающими соответствующие расходные обязательства края, включая публичные обязательства краевого бюджета.

3. Как показывает практика последних лет, в конце года основные макроэкономические показатели, включая объем ВРП, и доходная часть бюджета в целом уточняются в сторону увеличения, что свидетельствует о ненапряженности первоначально утверждаемых объемов поступлений и наличии резервов повышения качества планирования и управления финансовыми потоками.

Если по итогам 2005 года фактические поступления налоговых доходов превысили первоначально утвержденные назначения на 3%, то по итогам 2006 года данное отклонение сложилось в размере 32%, а по итогам 2007 года – 39% к показателю, утвержденному Законом края от 08.12.2006 №1 «О краевом бюджете на 2007 год» в первоначальной редакции.

Указанные обстоятельства вытекают из недостаточного уровня оценки перспектив функционирования и развития отдельных отраслей экономики края на этапе прогнозирования показателей, формирующих доходную базу бюджета, а также состояния мировой конъюнктуры рынков минерального сырья и энергоносителей.

4. Главным бюджетообразующим доходным источником краевого бюджета на 2008 год является налог на прибыль организаций, удельный вес которого в сумме налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета составляет более 52,6%. В 2008 году 72% прогнозируемого поступления данного налога приходится на металлургическое производство и производство готовых металлических изделий. При высокой зависимости доходов краевого бюджета от экспорта сырьевых ресурсов не представлен более оптимистичный вариант прогноза социально-экономического развития края, а соответственно и доходов бюджета при условии сохранения стоимости цветных металлов на мировом рынке на уровне цен 2007 года. Принимая во внимание, что динамика последних лет свидетельствует об устойчивом ценовом росте основных видов цветных металлов (алюминий, медь, никель, золото) и, учитывая прогнозы развития мировой экономики, по оценке Счетной палаты края дополнительные доходы по налогу на прибыль организаций могут составить 8 млрд. рублей.

5. Потенциальными резервами увеличения доходов краевого бюджета в 2008 году могут стать дополнительные доходы, полученные в результате работы по сокращению недоимки в краевой бюджет, которая по состоянию на 1 января 2007 года составляла 3708,5 млн. руб., на 1 сентября 2007 года – 3451,8 млн. руб. и доходы от продажи объектов краевой собственности, приватизация которых не завершена в предыдущие годы.

6. Отсутствие на краевом уровне нормативного правового акта, регламентирующего позицию акционера – Красноярского края в акционерных обществах, акции которых находятся в краевой собственности, по отношению к дивидендным выплатам, снижает эффективность администрирования доходов в виде дивидендов по акциям, принадлежащим краю и уменьшает соответствующие платежи в краевой бюджет.

7. В законопроекте не удалось в полной мере решить вопросы повышения уровня прозрачности расходов. Распределение бюджетных средств на реализацию ведомственных целевых программ не увязано с поставленными целями и задачами, что значительно снижает возможности для осуществления контроля за эффективным использованием бюджетных средств.

8. В проекте бюджета на 2008 год за счет ассигнований, предусмотренных ГУВД по Красноярскому краю, при необеспеченности в полной мере средствами краевого бюджета финансирования деятельности подразделений милиции общественной безопасности ГУВД (исходя из нормативной численности и норм положенности) на осуществление инициативных расходов (содержание численности в пределах лимита на МОБ), входящей или обслуживающей

подразделения, подлежащие в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами финансированию из средств федерального бюджета, и другие расходы подразделений, включая объекты КАИП) запланированы расходы в размере свыше 940 млн. руб.

9. При выделении в бюджетном послании Президента РФ на 2008 год и среднесрочную перспективу сельского хозяйства в числе приоритетных секторов экономики, доля расходов краевого бюджета на поддержку сельскохозяйственного производства снижена с 1,55% до 1,52% от общих расходов краевого бюджета. Участвуя в софинансировании ряда направлений государственной поддержки из федерального бюджета, в крае не принята программа с учетом положений Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы.

Вместо определения базовых показателей производства субсидируемой продукции в натуральном выражении, предлагается углубление в сферу контроля производства. Установление универсальных на весь край показателей и ставок субсидирования создает неравные условия, подталкивая к сворачиванию сельскохозяйственной деятельности не только отдельные хозяйства, но и районы в целом.

Достижение эффективности бюджетных расходов предлагается обеспечить за счет возвращения к ограничивающим условиям выделения бюджетных средств. Как показали результаты проверок, при введении ограничивающих условий на получение субсидий на производимую продукцию животноводства за 2004 год более чем в два раза сокращено число получателей господдержки. По субсидируемым хозяйствам допускалось искажение отчетности, что привело к значительным суммам незаконных и неэффективных расходов краевого бюджета.

10. Формирование расходов социальной направленности проекта краевого бюджета на 2008 год осуществлено преимущественно путем индексации уточненных показателей предшествующего года. Формирование расходов данным способом не обеспечивает заинтересованности бюджетных учреждений в выполнении задач по повышению качества и доступности предоставляемых социальных услуг.

11. В качестве стратегического направления политики в отрасли здравоохранения определено улучшение состояния здоровья населения путем повышения доступности и качества медицинской помощи. Вместе с тем территориальные нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи краевой программы госгарантий ниже утвержденных федеральных нормативов финансовых затрат. Норматив финансовых затрат единицы объема медицинской помощи (без учета влияния районных коэффициентов и надбавок) в 2008 году по скорой медицинской помощи составляет 42,2% от федерального норматива, по стационарной – 72,8%, по амбулаторно-поликлинической – 74,6%, по помощи, предоставляемой в дневных стационарах – 54,3%.

Подушевые нормативы финансирования краевой Программы госгарантий по всем видам медицинской помощи ниже утвержденных федеральных подушевых нормативов. Подушевой норматив финансирования в 2008 году по скорой медицинской помощи составил 44,4% от федерального норматива, по помощи, предоставляемой в дневных стационарах – 49,6%, по амбулаторно-поликлинической помощи – 86,8%, по стационарной помощи – 89,6%.

Дефицит стоимости краевой Программы госгарантий, исходя из базовых финансовых нормативов для Красноярского края, по сравнению с рассматриваемой стоимостью составляет 3,2 млрд. руб. в номинальном и 3,4 млрд. руб. в реальном выражении.

12. При сравнении объемов расходов краевого бюджета в 2008 году с утвержденными бюджетными ассигнованиями на 2007 год, наблюдается снижение доли расходов на отрасли, обеспечивающих качество жизни населения. Снижается удельный вес бюджетных назначений по разделам: транспорт, топливно-энергетический комплекс, ЖКХ, что не согласуется с приоритетами, заявленными в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2008-2010 годы.

13. В 2008 году прирост бюджетных инвестиций на модернизацию, обновление и развитие материальной базы 162 объектов, предусмотренных КАИП, составил 2055,6 млн. руб., что в 1,8 раза больше, чем предусматривалось в 2007 году на 194 объекта (4649,8 млн. руб. против 2594,2 млн. руб.). Наибольший объем инвестиций в разрезе разделов функциональной классификации расходов предусмотрен по двум отраслям: «образование» - 1777,7 млн. руб. (38,2 % от общего объема КАИП) и «здравоохранение» - 902,7 млн. руб. (19,4), из них 1500 млн. руб., или 56% определены на строительство Сибирского федерального университета и перинатального центра.

Вместе с тем, при разработке КАИП на 2008 год не удалось исключить системных недостатков и нарушений, к которым следует отнести:

- отсутствие результатов, которые КАИП должна ставить перед государственными заказчиками строек и объектов в целях соблюдения принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного ст.34 Бюджетного кодекса РФ;

- отсутствие в пояснительной записке к законопроекту технико-экономического обоснования бюджетных инвестиций КАИП, наличие которого установлено ст.15 Закона края от 28.10.2003 № 8-1467 «О бюджетном процессе в Красноярском крае». Пояснительная записка по разделу КАИП дает лишь пояснения о сущности включаемых в КАИП объектов.

14. При существующих проблемах, связанных с лицензированием учреждений здравоохранения и образования (несоответствие материально-технической базы и основных фондов действующим санитарно-гигиеническим правилам и нормам), из краевого бюджета в очередной раз отвлекаются средства на строительство объектов федеральной собственности (Сибирский федеральный

университет, ФГУ «ГУФСИН»), не относящиеся к краевым полномочиям и предметам ведения муниципальных образований края в размере 1016 млн. руб., которая в 6 раз превышает объем средств краевого бюджета отвлекаемых на аналогичные нужды в 2007 году. Обращено внимание на то, что с 01.01.2008 согласно п.2 ст.79 Бюджетного кодекса РФ решение о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности РФ сметной стоимостью более 600 млн. руб. принимается Правительством Российской Федерации.

15. В перечне законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, или принятию в связи с принятием Закона края «О краевом бюджете на 2008 год», не указан документ, утверждающий порядок отражения бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края и объекты муниципальной собственности края, установленный п.4 ст.79 Бюджетного кодекса РФ в редакции, вступающей в силу с 01.01.2008.

#### **IV. Организация контроля за устранением нарушений, выявленных в ходе проверок Счетной палатой края**

Контроль за устранением нарушений, выявляемых при проведении контрольных мероприятий, содержит в себе целый комплекс мер, включающих анализ полученной информации об исполнении доходной и расходной частей бюджетной системы края, выявление положительных и негативных процессов в экономике региона, рассмотрение итогов реализации программных мероприятий. Неразрывным элементом контроля является последующая выработка предложений по совершенствованию бюджетного и налогового законодательства, а также конкретная работа по устранению выявленных в результате контрольно-ревизионной деятельности нарушений и недостатков.

Основными мерами по устранению выявленных нарушений, отмеченных в заключениях Счетной палаты края, остаются:

- возврат в краевой и местные бюджеты израсходованных не по целевому назначению, незаконно или неэффективно бюджетных средств, устранение задолженности по платежам в краевой бюджет;

- предложения по внесению изменений и дополнений в законодательные и иные нормативные правовые акты, направленные на устранение условий или причин, способствующих выявленным нарушениям и отклонениям в процессе формирования и расходования бюджетных средств, неэффективному использованию ресурсов бюджета и государственного имущества;

- отмена или изменение нормативных и распорядительных документов органов исполнительной власти и руководителей хозяйствующих субъектов, расторжение договоров и контрактов или внесение в них необходимых изменений и дополнений в случаях их несоответствия действующему законодательству или создания условий для неэффективного расходования бюджетных средств и управления краевой государственной собственностью;

- направление материалов по результатам контрольных мероприятий, на основании запросов правоохранительных органов, в адрес прокуратуры Красноярского края и ГУВД Красноярского края в соответствии с действующим законодательством и в рамках заключенных соглашений о сотрудничестве.

Выявленные, но не устраненные в ходе проверок недостатки находятся на контроле Счетной палаты края, по ним проводится соответствующая работа.

Одним из основополагающих факторов при реализации итогов контрольных мероприятий является рассмотрение заключений Счетной палаты края в комитетах Законодательного Собрания края. Выступления аудиторов Счетной палаты осуществляются с применением современных мультимедийных средств сопровождения представляемых материалов. В подавляющем большинстве случаев депутатами высшего законодательного органа края поддерживаются выводы и предложения Счетной палаты края. На основе анализа материалов проверок даются соответствующие поручения и рекомендации органам исполнительной власти края и местного самоуправления, комитетам Законодательного Собрания края и Счетной палате края, при необходимости выносятся решения об обращении в прокуратуру.

Советом администрации края также даются соответствующие рекомендации участникам бюджетного процесса по устранению выявленных нарушений.

Следует отметить, что Счетная палата в период проверок одновременно оказывала содействие проверяемым организациям в восстановлении и правильном ведении бухгалтерского учета, устранении недостатков в исполнении смет расходов и приведении их в соответствие с требованиями действующего законодательства, а также муниципальным образованиям в организации бюджетного процесса.

Важным элементом в реализации контрольных функций Счетной палаты края является обеспечение гласности в деятельности контрольного органа.

Ежегодный отчет о работе Счетной палаты края представляется Законодательному Собранию края и подлежит обязательному опубликованию.

Информационные материалы о деятельности Счетной палаты края, отчеты о проведенных контрольных мероприятиях публикуются в ежеквартальных бюллетенях, которые рассылаются в адрес краевых органов государственного управления, представительные органы городов и районов края.

Информация о деятельности Счетной палаты края размещена на сайте «Счетные палаты России» и сайте Счетной палаты края: ([www.chamber.krsn.ru](http://www.chamber.krsn.ru)).



## V. Выводы, предложения и задачи на перспективу

В отчетном периоде Счетной палатой края обеспечивалась реализация целей и задач, возложенных на нее Бюджетным кодексом Российской Федерации, Уставом Красноярского края, Законом Красноярского края от 21.12.1995 № 8-193 «О Счетной палате Красноярского края» и иными нормативными правовыми актами Красноярского края.

Деятельность Счетной палаты края показала, что в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, законами о Счетной палате края и о бюджетном процессе, контрольным органом края осуществляется предварительный, текущий и последующий контроль бюджета края по следующим основным направлениям:

- экспертиза и подготовка заключений на проекты законов о краевом бюджете, проекты законов о внесении изменений в закон о краевом бюджете на текущий финансовый год, проекты законов об исполнении краевого бюджета;
- экспертиза и подготовка заключений на проекты законодательных и нормативных правовых актов края, предусматривающих участие средств краевого бюджета, иные бюджетные вопросы, а также вопросы распоряжения и управления краевой государственной собственностью;
- экспертиза и подготовка заключений на краевые целевые программы;
- проверки законного и эффективного использования бюджетных средств, управления и распоряжения государственной собственностью.

В 2007 году Счетная палата края успешно развивала взаимодействие со Счетной палатой Российской Федерации.

Примерами такого взаимодействия в анализируемом периоде является участие Счетной палаты края в подготовке Аналитической записки Счетной палаты Российской Федерации «Анализ состояния и проблемы бюджетной системы Красноярского края после объединения Красноярского края с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами», утвержденной коллегией Счетной палаты Российской Федерации 07.12.2007, а также участие в экспертно-аналитическом мероприятии Счетной палаты Российской Федерации по реализации в субъектах РФ Закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На всех конференциях и совещаниях, организуемых Счетной палатой Российской Федерации или проходящих с ее участием, Счетная палата выступает с докладами и сообщениями по затрагиваемым проблемам в области государственного финансового контроля и реализации федерального законодательства.

Будет продолжено участие Счетной палаты края в совместных со Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятиях, прежде всего по реализации на территории края приоритетных национальных проектов.

Анализ проведенных Счетной палатой края контрольных мероприятий показывает, что все доходные статьи краевого бюджета и разделы функциональной классификации его расходов, а также главные распорядители бюджетных средств охвачены контролем. Проблем с допуском на объекты контроля, в том числе связанных с наличием специальных ограничений, в рамках исполнения Закона края «О Счетной палате Красноярского края» не существует.

Счетная палата является регулярным участником публичных слушаний по проекту краевого бюджета на очередной финансовый год и отчетов о его исполнении на правах основного содокладчика к выступлению заместителя Губернатора края – руководителя департамента финансов.

Необходимо отметить, что в рассматриваемом периоде деятельность Счетной палаты края была ориентирована на совершенствование контрольной и экспертно-аналитической деятельности в сторону освоения новых методов финансового контроля, направленных на раскрытие вопросов эффективности использования средств краевого бюджета, достижения стратегических целей заявленной социально-экономической политики.

Определенная смена приоритетов была продиктована постепенным снижением удельного веса сумм выявленных нарушений в части незаконного и нецелевого использования бюджетных средств по отношению к объему проверенных расходов. Аналогичные тенденции отмечает и Счетная палата Российской Федерации, соотнося это не с ухудшением работы органов финансового контроля, а с усилением спроса за финансовые нарушения и профилактики их недопущения. Полагаем, что более чем десятилетняя системная деятельность Счетной палаты края на направлении внешнего финансового контроля также дала свои результаты.

Кроме того, сложившемуся положению вещей, безусловно, способствовали серьезные позитивные изменения, произошедшие в бюджетном законодательстве края.

Особо следует отметить организацию и отлаженное в настоящее время функционирование системы казначейского исполнения бюджета, что улучшило качество его исполнения, снизило возможности для злоупотреблений на начальных этапах оформления и получения бюджетных средств и в конечном итоге позволило контрольному органу сменить акценты в своей деятельности.

Не оставлен без внимания со стороны Счетной палаты края процесс организации контрольно-счетных органов на уровне муниципальных образований края. Отмечается положительная тенденция увеличения количества органов финансового контроля созданных представительными органами местного самоуправления. По состоянию на 01.01.2008 созданы и начали работать контрольные органы (контрольно-счетные палаты, ревизионные комиссии и другие) в 36 городах и районах края из 62. Им на регулярной основе предоставляется методическая помощь.

В 2007 году по инициативе Счетной палаты края организован и проведен второй обучающий семинар, имеющий своей целью повышение знаний современного финансового и бюджетного законодательства, требований вытекающих из него, для муниципальных КСО, на базе кадрового Центра повышения квалификации администрации края.

Усилия, предпринимаемые Счетной палатой края на данном направлении, будут способствовать реализации выполнения требований Бюджетного кодекса Российской Федерации по обеспечению легитимности решений органов местного самоуправления по проектам бюджетов и отчетов об их исполнении.

Определяя основные задачи, стоящие перед Счетной палатой края на ближайшую перспективу, следует выделить следующие актуальные направления:

1. Дальнейшее совершенствование методологического и методического обеспечения контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности.

В этой связи Счетная палата края намерена продолжить внедрение в практику своей работы принципы системного аудита, включающего в себя три важнейших составляющих:

- финансовый аудит как оценка законности произведенных расходов;
- аудит эффективности как оценка целесообразности и продуктивности расходования ресурсов;
- стратегический аудит как экспертиза достижений национальных целей, поставленных руководством страны и края. Оценка их реализуемости и результативности с точки зрения ресурсоемкости и ресурсообеспеченности.

Необходимо отметить, что внедрение современных методов государственного финансового контроля должно идти параллельно с совершенствованием бюджетного процесса в крае, что требует активизации усилий со стороны исполнительных органов власти края по переходу к новой модели управления бюджетными средствами на основе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, а также выработке ключевых показателей оценки жизненного уровня населения для определения критериев эффективности деятельности исполнительных органов власти края.

2. Продолжение работы по участию в аудите исполнения приоритетных национальных проектов на территории Красноярского края, в которую Счетная палата края включилась в 2007 году, а также реализуемых в крае «демографических» целевых программ. Как всегда особое внимание будет уделено:

- вопросам эффективности распоряжения растущими ресурсными возможностями органами власти всех уровней;
- наличию комплексных подходов и развитию проектного управления;
- целевому использованию бюджетных ресурсов, соблюдению условий их предоставления, достижению поставленных целей в установленные сроки.

3. Укрепление взаимодействия с комитетами Законодательного Собрания края при планировании контрольных мероприятий и рассмотрении их результатов,

что позволит более полно реализовать потенциал краевого государственного контрольного органа, а также будет способствовать наведению финансовой дисциплины в бюджетной сфере, повысит качество управления краевой собственностью.

4. Улучшение качества представляемых заключений, как по проведенным контрольным мероприятиям, так и по результатам рассмотрения проектов краевых законов.

Количество реализованных предложений Счетной палаты свидетельствует о недостаточной убедительности предложений и замечаний, сделанных контрольным органом края. Вместе с тем основная деятельность Счетной палаты, в том числе, сосредоточена на отстаивании позиций по соблюдению норм бюджетного законодательства и законодательства Красноярского края и в этом смысле не выходила за рамки, предписанные законом о Счетной палате.

5. Расширение и совершенствование взаимодействия с налоговыми и правоохранительными органами, федеральными структурами на территории края, в том числе в рамках подписанных соглашений о сотрудничестве.

6. Одним из факторов, препятствующих повышению качества государственного и муниципального управления, продолжает оставаться коррупция, приобретающая все более скрытые, латентные формы.

В связи с этим одной из первоочередных задач, стоящих перед краевым органом государственного контроля является анализ действующего законодательства и разрабатываемых законопроектов на предмет коррупциогенности, который может служить основанием для необходимой трансформации нормативного регулирования, в сторону минимизации возможностей для злоупотреблений и преступлений в финансовой сфере органами власти всех уровней и иными участниками бюджетного процесса.

7. Сложившиеся правовые условия позволяли Счетной палате края выполнять возложенные на нее задачи. Вместе с тем, нормативно-правовая база обеспечения деятельности Счетной палаты края нуждается в дальнейшем совершенствовании, в связи с чем осуществляется работа по подготовке ее обновления, в условиях принятия нового устава Красноярского края после произошедшего его объединения с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами.

Кроме того, является очевидным, что ориентация руководства государства на модернизацию экономики страны и реализацию масштабных национальных проектов в социальной сфере, в рамках определения среднесрочных, в том числе бюджетных, перспектив должна сопровождаться адекватной перестройкой системы государственного контроля, который должен включать в себя задачи стратегического аудита, ориентированного на оценку достижений конкретных результатов государственной политики. В нашем случае речь идет также о качественно ином уровне финансового контроля – экспертизе достижений, а также воплощения идей и задач, поставленных руководством края, оценке их

результативности с точки зрения ресурсобеспеченности и эффективности действий исполнительной власти по достижению поставленных целей.

Общая тенденция развития государственного финансового контроля, как в Российской Федерации, так и в регионах России ориентирована на встраивание в общую систему мониторинга и контроля за соблюдением ключевых направлений социально-экономического развития страны.

Исходя из данной позиции положение о стратегическом аудите, с нашей точки зрения, должно найти соответствующее отражение в проекте устава Красноярского края и в законодательстве о Счетной палате края.

8. Для эффективного решения задач контрольно-аналитической деятельности Счетная палата края заявила о своем участии в реализации пилотного проекта по созданию опытного сегмента Государственной информационно-аналитической системы контрольно-счетных органов Российской Федерации (ГИАС КСО), что расширит возможности доступа к информационным ресурсам о состоянии социально-экономического развития региона и бюджетов всех уровней, позволит сопоставлять фактические результаты с установленными стандартами и нормами, проводить комплексный анализ и прогнозирование процессов развития с внешними факторами.

Настоящий отчет утвержден и рекомендован к публикации коллегией Счетной палаты края 21 марта 2008 года (протокол №4).

Председатель  
Счетной палаты  
Красноярского края  
И.А.Ланчинский