

Отчет о работе Счетной палаты Красноярского края в 2008 году

Уважаемые коллеги!

Вашему вниманию представляется отчет о деятельности Счетной палаты Красноярского края за 2008 год. В итоговом документе отражены сведения о результатах нашей работы в минувшем году.

Сегодня мы переживаем не самые лучшие времена. Мировой финансовый кризис явится серьезным испытанием для экономики края, для его бюджетной системы, с одной стороны, с другой есть повод, для того чтобы подумать о тех возможностях, которые были упущены, взглянуть по-новому на наш ресурсный потенциал, определить дальнейшие перспективы.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин сформулировал текущие задачи, стоящие перед контрольно-счетными органами России следующим образом: «Мы все сейчас должны будем ответить на вопрос о том, какой вклад могут внести контрольно-счетные органы страны в преодоление последствий кризисных явлений в финансах, экономике и социальной сфере».

Ответ лежит на поверхности. В эффективном, грамотном, ответственном отношении к деньгам наших налогоплательщиков заложена совершенно определенная подушка безопасности. И, исходя из сказанного, нам также придется по-новому и ответственнее, и внимательнее подойти к выполнению своих обязанностей.

В нашей деятельности мы всегда опирались на Законодательное Собрание края, старались отслеживать выполнение решений, принятых руководством края, обеспечивая обратную связь, снабжая нашими материалами. Залог успеха в нашей дальнейшей работе мы видим в укреплении сложившегося формата взаимодействия и в его развитии.

Как всегда мы открыты для диалога и готовы выслушать Ваши предложения и замечания по качеству предоставляемой нами информации, а также пожелания, которые будет полезно учесть в нашей дальнейшей деятельности.

И. Ланчинский,
председатель Счетной палаты
Красноярского края

СОДЕРЖАНИЕ:

- I. Организационно-правовое обеспечение и особенности деятельности
Счетной палаты края в 2008 году.
- II. Основные результаты работы Счетной палаты края в 2008 году.
 - II.1. Деятельность в сфере контроля за расходованием средств краевого бюджета в отраслях социальной сферы.
 - II.2. Деятельность по реализации контрольных функций за использованием средств краевого бюджета, направляемых на финансирование инвестиционно - строительной и жилищно-коммунальной сфер.
 - II.3. Деятельность по контролю за расходами краевого бюджета в агропромышленном комплексе края.
 - II.4. Деятельность по контролю за доходами и расходами краевого бюджета в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов.
 - II.5. Деятельность по контролю за доходами от управления и распоряжения государственной собственностью и определению эффективности и целесообразности ее использования.
 - II.6. Деятельность в сфере контроля за расходами краевого бюджета на государственное управление и правоохранительную деятельность.
 - II.7. Деятельность в сфере проверок бюджетов муниципальных образований.
- III. Внешние проверки главных администраторов бюджетных средств.
- IV. Экспертно-аналитическая деятельность.
- V. Организация контроля за устранением нарушений, выявленных в ходе проверок Счетной палаты края.
- VI. Выводы, предложения и задачи на перспективу.

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 № 21-553) о ежегодном представлении Законодательному Собранию края отчета о деятельности Счетной палаты Красноярского края.

I. Организационно – правовое обеспечение и особенности деятельности Счётной палаты Красноярского края в 2008 году

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

В 2008 году деятельность Счетной палаты осуществлялась в соответствии с утвержденным годовым планом работы, одним из основных составляющих которого явились мероприятия, инициированные комитетами Законодательного Собрания Красноярского края.

Отдельное место занимали контрольные мероприятия в рамках исполнения ст.264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, касающиеся обязательной внешней проверке годовой отчетности главных распорядителей средств краевого бюджета.

Организация работы Счетной палаты традиционно строилась на укреплении и развитии основополагающих принципов, являющихся базовыми для эффективного функционирования деятельности контрольного органа в сфере государственных финансов: законности, объективности, независимости, гласности и последовательной реализации всех форм финансового контроля.

Особое внимание целенаправленно уделялось раскрытию вопросов эффективности бюджетных вложений, достижению целей поставленных руководством края в социально-экономической политике, реализации новых положений Бюджетного кодекса Российской Федерации.

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.

Дальнейшее развитие получила публичная деятельность Счетной палаты края, как участника основных мероприятий, связанных с обсуждением и принятием краевого бюджета и утверждением отчета о его исполнении.

II. Основные результаты работы Счетной палаты края в 2008 году

За 2008 год Счетной палатой проведено 249 контрольных мероприятий, в том числе 178 в порядке предварительного контроля и 71 проверка в рамках текущего и последующего контроля.

В 2008 году проведено 15 заседаний коллегии Счетной палаты края, на которых было рассмотрено 70 вопросов, включая результаты всех проведенных проверок.

В процессе осуществления текущего и последующего контроля проверками было охвачено 157 объектов, относящихся к различным видам экономической деятельности. Среди них 42 органа государственной власти края, 24 краевых государственных учреждения, 6 администраций городов и районов края, 11 администраций поселений, 26 иных органов власти муниципальных образований края, 18 муниципальных учреждений, 8 закрытых акционерных обществ, 6 обществ с ограниченной ответственностью, 7 открытых акционерных обществ и их филиалов.

Отмечается положительная тенденция сокращения количества нарушений по использованию бюджетных средств, упорядочению учета, улучшения качества планирования, повышения ответственности главных администраторов бюджетных средств в управлении бюджетными ресурсами в тех организациях, где проверки Счетной палаты края осуществлялись неоднократно. Советом администрации края, а затем и Правительством края проводится работа по совершенствованию межбюджетных отношений, системы управления краевой собственностью, природными ресурсами, средствами государственной поддержки.

Вместе с тем контрольные мероприятия показали, что участниками бюджетного процесса не всегда принимаются своевременные меры, направленные на целевое и эффективное расходование бюджетных средств, не всегда уделяется необходимое внимание защите интересов края в договорных отношениях.

В 2008 году без учета внешней проверки отчета об исполнении краевого бюджета проверено использование бюджетных средств в размере 6,2 млрд. руб.

Выявлены нарушения в использовании 1,7 млрд. руб., в том числе установлено нецелевое использование - 34 млн. руб., неэффективное использование – 350,1 млн. руб., с нарушениями действующего законодательства неправомерно (незаконно) – 702,8 млн. руб., прочие нарушения отмечены при использовании 578,1 млн. руб.

В ходе контрольных мероприятий были проверены расходы местных бюджетов в объеме 709,6 млн. руб. Выявлены нарушения в использовании средств местных бюджетов на сумму 12,1 млн. руб.

Заключения по результатам всех проведенных Счетной палатой края проверок направлены в Законодательное Собрание края, являющегося инициатором большого количества контрольных мероприятий, а также в исполнительные органы власти края и местного самоуправления с выводами и предложениями по принятию исчерпывающих мер для устранения нарушений и недостатков, установленных в ходе аудиторских проверок.

Из анализа представленных Счетной палате края документов следует, что результаты проведенных контрольных мероприятий проанализированы в проверенных организациях, и в большинстве случаев ими разработаны и осуществляются мероприятия по выполнению соответствующих рекомендаций. Средства, использованные с нарушениями, по выданным предписаниям восстанавливаются в краевой и местные бюджеты, устраняются недостатки в организации и ведении бухгалтерского учета, вносятся коррективы в программные мероприятия, имеющие целью повышение отдачи от финансовых вложений и достижение заявленных целей.

По состоянию на 01.03.2009 устранены нарушения в использовании средств краевого бюджета в сумме 338 млн. руб., местных бюджетов в размере 1,3 млн. руб.

В отчетном году в рамках подписанных соглашений между Счетной палатой края, прокуратурой Красноярского края и ГУВД Красноярского края в правоохранительные органы края были направлены материалы по 17 контрольным мероприятиям, в том числе по 12 контрольным мероприятиям, проведенным Счетной палатой края в 2008 году, по 5 проверкам, проведенным в 2007 году.

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

II.1. Важнейшим направлением в деятельности Счетной палаты края остается реализация функций контроля за расходованием средств краевого бюджета в отраслях социальной сферы, где государственный бюджет выполняет одну из основных своих миссий

В связи с переходом к среднесрочному бюджетному планированию и бюджетированию, ориентированному на результат, на указанном направлении повышается роль Счетной палаты края в вопросах предварительной финансовой экспертизы законопроектов, оценки исполнения действующих законов и правовых актов, а также результативности деятельности органов исполнительной власти края и государственных заказчиков, осуществляющих координацию выполнения программных мероприятий, управление краевыми целевыми программами и контроль за их реализацией.

Выявленные в начале исполнения программ нарушения и недостатки в планировании и использовании государственных средств позволили исполнителям программ оперативно внести необходимые коррективы в законы о краевых целевых программах, что способствовало рациональному и эффективному с точки зрения использования ресурсов, выполнению поставленных целей и задач.

Так, проверка выполнения программы «Кадровое обеспечение инвестиционных проектов, реализуемых на территории Красноярского края» на 2007-2009 годы» осуществлена за первый год ее реализации.

Приоритетным направлением расходования программных средств являлись мероприятия, направленные на укрепление и модернизацию материально-технической базы учреждений начального и среднего профессионального образования, занимающихся подготовкой кадров для предприятий и организаций, участвующих в реализации инвестиционных проектов. Оценка эффективности реализации мероприятий за первый год показала, что эффективного взаимодействия между предприятиями, реализующими инвестиционные проекты на территории края, и агентством профессионального образования не сложилось, в то время как вопросы успешности развития начального профессионального образования находятся в тесном партнерстве с бизнесом.

Существенными недостатками, влияющими на реализацию мероприятий и снижающими эффективность использования бюджетных средств, явились недостаточный контроль за действиями исполнителей мероприятий, позднее заключение государственных контрактов, связанное с затягиванием процедуры оформления конкурсной документации агентством государственного заказа администрации края, а также просрочки исполнения поставщиками и исполнителями обязательств, предусмотренных контрактами.

По итогам контрольного мероприятия было предложено скорректировать механизм взаимодействия между предприятиями, реализующими инвестиционные проекты на территории края, и агентством профессионального образования, конкретизировать мероприятия Программы, виды расходов с точки зрения ориентирования на выполнение современных требований по целевому подходу к бюджетному планированию. Предложения Счетной палаты края по корректировке Программы в части совершенствования механизма управления и контроля, уточнения состава мероприятий и объемов их финансирования были учтены Законом края от 10.07.2008 № 6-2002 «О внесении изменений в Закон края «О краевой целевой программе «Кадровое обеспечение инвестиционных проектов, реализуемых на территории Красноярского края» на 2007-2009 годы».

При осуществлении контроля за реализацией целевых расходов и краевых целевых программ, реализуемых, в том числе, на принципах софинансирования из бюджетов муниципальных образований, применялись методы аудита эффективности.

Так, краевая целевая программа «Культура Красноярья», реализация которой рассчитана на 2007-2009 годы, стала катализатором необходимых системных изменений в отрасли, поскольку позволяет заложить основы для повышения качества жизни населения края через сохранение и развитие муниципальной культуры как важнейшего фактора социально-экономического развития края. Аудит эффективности использования бюджетных средств на оснащение оборудованием, мебелью и музыкальными инструментами районных домов культуры в 2008 году показал, что ожидаемый эффект вложения бюджетных средств не был достигнут, поскольку выбор музыкальных инструментов был сделан без учета первоочередной потребности районных домов культуры в них, а выбор мест размещения (например роялей) сделан без учета имеющихся возможностей, а также без учета проводимых капитальных и текущих ремонтов учреждений. Министерством культуры Красноярского края не разработаны и не утверждены нормативы ресурсного обеспечения услуг сельских учреждений культуры, не определен перечень базовых (обязательных) услуг. Это оказало негативное влияние на формирование перечня оборудования по учреждениям, которое велось практически без участия районных домов культуры, и на распределение музыкальных инструментов между получателями.

На реализации мероприятий Программы отрицательно сказалось изменение структуры органов исполнительной власти края. В связи с упразднением государственного заказчика Программы – департамента образования, науки, культуры и спорта администрации Красноярского края, и передачей полномочий в области культуры Министерству культуры, которое было создано путем преобразования агентства, организация управления программой и контроль за ходом ее выполнения практически не осуществлялся. В результате чего, как государственным заказчиком, так и исполнителями мероприятий Программы, допущено неэффективное расходование бюджетных средств в размере 4972,9 тыс. руб. В Министерстве культуры не было организовано должным образом распределение обязанностей за эффективным исполнением программных мероприятий. Не определен порядок организации предварительного контроля проектно-сметной документации на проведение капитального ремонта зданий (помещений) муниципальных учреждений культуры и других документов, предусмотренных Законом Красноярского края от 25.01.2007 № 21-5715 «О краевой целевой программе «Культура Красноярья» на 2007-2009 годы», необходимых для выделения субсидий. В течение первого полугодия 2008 года ни одним муниципальным образованием, бюджетам которых предусмотрены субсидии на проведение капитального ремонта (21 территория), не представлена в Министерство проектно-сметная документация.

О неэффективном контроле свидетельствуют факты перечисления субсидий бюджетам муниципальных образований при отсутствии надлежаще оформленных первичных документов, что дало основания классифицировать расходы на общую сумму 891,3 тыс. руб. как неправомерные.

Централизованное комплектование фондов муниципальных библиотек, как показала проверка, не всегда оправдано. Муниципальные библиотеки не располагали перечнем централизованно поставляемой литературы для своей территории, что сделало невозможным осуществление контроля за соответствием поступающей литературы по наименованиям, количеству, цене и качеству. Не определен порядок и сроки представления муниципальными учреждениями документов, подтверждающих фактическое получение литературы. Комплектование поставок литературы в муниципальные библиотеки осуществлялось без учета их заявок и не контролировалось должным образом государственным заказчиком Программы. Заявки муниципальных учреждений культуры удовлетворены в размере от 3,4% до 87,9%. Цена единицы фактически поставленной литературы по отдельным наименованиям книг не соответствует спецификации к государственному контракту. Фактические сроки получения литературы библиотеками не соответствуют срокам, указанным поставщиком в документах на оплату. В результате Министерством допущено нарушение порядка оплаты поставок литературы в части превышения предельного значения предоплаты, что способствует неэффективному использованию бюджетных средств.

Проверкой использования средств краевого бюджета, выделенных в 2007 году на содержание краевого государственного учреждения «Дивногорское училище олимпийского резерва» (далее - ДУОР) установлено, что достигнутые Училищем в 2007 году основные показатели результативности деятельности превысили плановые ориентиры, в то же время нельзя не отметить их снижение в сравнении с предыдущим годом. При этом было констатировано наличие ряда недостатков в обеспечении учебной и спортивно-тренировочной деятельности ДУОР, о чем, в том числе, свидетельствует доля выпускников Училища в 2007 году, соответствующих требованиям по званию, в их общем количестве, составившая 50%.

Согласно результатам проведенных в 2007 году комплексных аттестаций учащихся по всем разделам учебно-спортивной деятельности по приоритетным критериям оценки (выполнение планируемых объемов тренировочных нагрузок, участие в системе отборочных соревнований, выполнение спортивных задач в достижении спортивного результата) спортивные задачи выполнили две трети учащихся. По результатам учебного процесса процент качества знаний учащихся составил 75,1%.

Недостатком, оказавшим наиболее существенное влияние на обеспечение учебной и спортивно-тренировочной деятельности ДУОР в 2007 году, являлся недостаточный уровень обеспечения потребности на содержание Училища, размер которого с учетом выполнения всех необходимых нормативов на материальное обеспечение учащихся и проведение спортивных мероприятий по расчетам ДУОР составлял 36255,4 тыс. руб. Между тем размер ассигнований, предусмотренный Училищу на 2007 год в Законе края «О краевом бюджете на 2007 год», составил 23325,7 тыс. руб.

Имущественное положение Училища в 2007 году характеризовалось высокой степенью износа основных средств. Так, общая балансовая стоимость, закрепленных за ДУОР на праве оперативного управления основных средств на конец 2007 года составляла 6110,6 тыс. руб., остаточная – 1791,03 тыс. руб., износ по всем видам основных средств – 4319,57 тыс. руб. (70,7%).

При проверке рациона питания учащихся установлено, что фактическая среднедневная калорийность питания по сравнению с установленными нормами в зависимости от видов спорта соблюдается, либо превышает нормы по 46 учащимся, занижена – по 60 учащимся. При этом фактически среднедневная стоимость продуктов питания в 2007 году составила 99,3 руб., что в 1,62-2,14 раза меньше расчетной стоимости среднегодового нормативного набора продуктов питания, исходя из цен, сложившихся в 2007 году.

Таким образом, право воспитанников Училища на обеспечение питанием в соответствии с действующими нормативами, закрепленное в Уставе ДУОР, в 2007 году не было обеспечено в полной мере. При этом остаток неиспользованных на продукты питания бюджетных средств в размере 195,6 тыс. руб. был перераспределен Училищем на другие цели.

Следует отметить, что учащиеся и студенты Училища имеют, помимо прочих, права: на бесплатное медико-биологическое обеспечение в соответствии с требованиями к организации учебно-тренировочного процесса; на обеспечение табельной спортивной формой; на командирование за счет училища на спортивные соревнования и учебно-тренировочные сборы.

Анализ рассчитанной ДУОР потребности в финансировании на 2007 год с учетом выполнения всех необходимых нормативов на материальное обеспечение учащихся и проведение спортивных мероприятий в сравнении с утвержденными в смете Училища и фактически исполненными бюджетными ассигнованиями в разрезе соответствующих статей расходов показал, что реализация вышеуказанных прав учащихся и студентов ДУОР в 2007 году также не была полной.

Всего в ходе контрольных мероприятий в организациях социальной сферы были выявлены нарушения в использовании средств краевого бюджета в размере 104467 тыс. руб., в том числе израсходованных не по целевому назначению в сумме 142,0 тыс. руб., с нарушениями действующего законодательства неправомерно (незаконно) – 9004,8 тыс. руб., неэффективно – 86719,8 тыс. руб., выявлены прочие нарушения на сумму 8590,4 тыс. руб.

Очевидно, что в последнее время растет востребованность у органов государственной власти края в аналитических работах, выполняемых Счетной палатой края. С учетом сложности и масштабности решаемых руководством края задач в социальной сфере, оно все активнее предъявляет спрос на аналитические разработки, содержащие независимую оценку хода реализации законов края, возникающих проблем и рисков.

Так, в 2008 году коллегия Счетной палаты утвердила материалы по результатам комплексного аналитического мероприятия по актуальной проблеме эффективности осуществления государственных закупок. Выполненный анализ позволил систематизировать недостатки, на которые Счетная палата регулярно обращала внимание при проведении контрольных мероприятий. Проведенная работа показала, что, несмотря на совершенствование законодательства система государственных закупок в крае еще далека от оптимальной ее структуры, а нормативная правовая база в данной сфере требует серьезной корректировки.

Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не в полной мере разрешил проблемы действующей системы государственных закупок, что препятствует эффективному использованию бюджетных средств, выделяемых на закупку продукции для нужд края.

Аукционный способ закупок имеет ограниченное применение. Данное обстоятельство было связано с отсутствием перечня товаров (работ, услуг), размещение заказов, на поставки которых осуществляется путем проведения аукциона. Перечень включает лишь 20-25% товаров и услуг, закупаемых по государственному и муниципальному заказу.

Федеральный закон в отличие от Гражданского кодекса РФ не предусматривает возможности расторжения контракта заказчиком в одностороннем порядке, и в реестр не могут быть включены сведения о недобросовестных поставщиках, контракты с которыми были расторгнуты по соглашению сторон, в том числе в связи с существенным нарушением условий контрактов.

Федеральный закон не дает заказчику права устанавливать требования к участникам размещения заказа на наличие сведений о них в реестре недобросовестных поставщиков при проведении запроса котировок. Соответственно любое юридическое (физическое) лицо, сведения о котором включены в реестр недобросовестных поставщиков, вправе принять участие в запросе котировок.

Ведение реестра недобросовестных поставщиков не исключает риски, связанные с их действиями, поскольку учредитель организации, числящийся в таком реестре, вправе создать новую фирму, которая может участвовать в конкурсах без каких-либо ограничений.

Доступ к участию в торгах посреднических организаций, предполагающий создание условий для расширения круга поставщиков, не всегда оправдан. Участие в торгах посредников приводит к значительному удорожанию поставляемой продукции и, как следствие, к увеличению расходов бюджетных средств на закупку товаров (работ, услуг).

Нарушения в сфере государственных закупок, как свидетельствуют материалы проверок и Счетной палаты, и службы по контролю за ценообразованием и размещением государственного заказа администрации края, носят системный характер. Вместе с тем нарушения не обязательно

являются следствием злоупотреблений. Достаточно часто это связано с неподготовленностью и непрофессионализмом должностных лиц, в частности, членов конкурсных и котировочных комиссий, особенно в муниципальных образованиях. В ряде случаев нарушения конкурсных процедур обусловлены их несовершенством, а также сложившейся практикой принятия краевых законов о внесении изменений в краевой бюджет в конце текущего финансового года. Конкурсная процедура с соблюдением всех установленных законодательством правил занимает не менее 1,5-2 месяцев, и в условиях необходимости расходования бюджетных средств до окончания финансового года государственные заказчики сознательно идут на нарушение порядка размещения заказов.

II.2. В обобщенных итогах деятельности Счетной палаты края ориентированных на реализацию контрольных функций за использованием средств краевого бюджета, направляемых на финансирование инвестиционно-строительной и жилищно-коммунальной сфер, нашли отражение 3 контрольных мероприятия

Два контрольных мероприятия проведены по поручению комитета по вопросам законности и защите прав граждан Законодательного Собрания края (компенсация выпадающих доходов организаций жилищно-коммунального комплекса, связанных с установлением ФСТ предельных индексов изменения размера оплаты граждан за жилое помещение и коммунальные услуги) и комитета по экономической политике Законодательного Собрания края (возмещение затрат ПК «Краевое газовое хозяйство «Красноярсккрайгаз», связанных с реализацией сжиженного газа населению).

В ходе контрольных мероприятий было проверено 9 объектов, использовавших 2717,2 млн. руб. средств краевого бюджета, из них в 2006 году 1493,7 млн. руб., в 2007 – 1162,0 млн. руб., в 2008 – 61,4 млн. руб.

Выявлено 36 нарушений в использовании средств краевого бюджета на общую сумму 525,4 млн. руб., в том числе: не по целевому назначению использовались 29,1 млн. руб., неэффективно 174,0 млн. руб., с нарушениями действующего законодательства неправомерно (незаконно) – 207,1 млн. руб., с прочими нарушениями – 115,2 млн. руб.

Оформленные результаты контрольных мероприятий направлены для принятия мер органам исполнительной власти края и главным распорядителям средств краевого бюджета.

Подводя итоги проведенных в 2008 году контрольных мероприятий можно констатировать факт недостаточного уровня исполнительской дисциплины у главных администраторов бюджетных средств, что приводит к несоблюдению норм Бюджетного кодекса РФ в части обеспечения результативности, адресности и целевого характера использования бюджетных средств и иных норм действующего законодательства.

В значительной мере указанные нарушения проявились в ходе проверки расходов краевого бюджета, произведенных в 2007 году и I полугодии 2008 года, на возмещение затрат производственному кооперативу «Краевое газовое хозяйство «Красноярсккрайгаз», связанных с реализацией сжиженного газа населению для бытовых нужд по государственным регулируемым ценам.

При перечислении средств агентством транспорта, связи и дорожного хозяйства администрации края допускались нарушения условий Порядков предоставления субсидий, установленных законами края о краевом бюджете и постановлениями Совета администрации края.

Так, при невыполнении одного из трех условий субсидирования в нарушение ст. 74 Бюджетного кодекса РФ неправомерно перечислено Красноярсккрайгазу за 2007 год 73,3 млн. руб. при отрицательном значении уровня рентабельности – «-3%»; в I полугодии 2008 года при отрицательном уровне рентабельности «-8,1%» - 61,4 млн. руб. Данное обстоятельство связано с тем, что при проверке отчетов Красноярсккрайгаза о фактической реализации газа населению уровень рентабельности регулируемого вида деятельности Агентством не отслеживается, поскольку он не предусмотрен формой отчетности, что, по сути, сводит его к сугубо формальному условию.

Не соблюдались условия авансирования, а также производилось финансирование Красноярсккрайгаза с превышением установленных сроков, в результате чего от 3 до 21 дней на счете находились без движения 55,3 млн. руб. в 2007 году и 47,2 млн. руб. в I полугодии 2008 года, что является неэффективным их использованием.

При отсутствии должного контроля за обоснованностью затрат, относимых на себестоимость регулируемой деятельности, Красноярсккрайгазом допускалось значительное превышение фактических расходов над планово установленным уровнем. При невыполнении плановых показателей отпускаемого населению объема газа (в 2007 году 94,7% к плану, в I полугодии 2008 года – 99,9%) на 1 тонну реализованного газа в 2007 году приходилось на 1,4 млн. руб. расходов больше планового уровня, в I полугодии 2008 года – на 1,8 млн. руб., или на 9%.

Не отслеживались агентством транспорта, связи и дорожного хозяйства администрации края фактические объемы приобретенного «льготного» газа, который по существующему законодательству должен реализовываться только населению, а также отсутствовал механизм субсидирования «переходящих остатков». Указанный факт не исключает возможность «перетока» части дешевого «балансового» сжиженного газа в сектор свободного (нерегулируемого) рынка. Так в 2007 году непросубсидирован остаток в 1444,4 тонны, что при отсутствии оборотных средств является прямыми убытками организации в размере 5,7 млн. руб. При этом Красноярсккрайгаз не обращался в регулирующие органы ни за компенсацией понесенных убытков, ни с предложением о повышении розничной цены.

Таким образом, государственное регулирование не стимулировало организацию к снижению издержек производства и сокращению внеплановых расходов.

Проверка субсидий на компенсацию выпадающих доходов организаций жилищно-коммунального комплекса, связанных с установлением Федеральной службой по тарифам предельных индексов изменения оплаты граждан за жилое помещение и коммунальные услуги, направленных бюджетам муниципальных образований края из краевого бюджета в 2006 и 2007 годах, также выявила несоблюдение отдельных условий, утвержденных Методиками распределения и порядка предоставления указанных субсидий на всех уровнях.

Не соблюдались требования о размере софинансирования органами местного самоуправления – получателями субсидий и о сроках возврата неиспользованных субсидий в краевой бюджет.

Департаментом финансов администрации края – главным распорядителем средств, в свою очередь, в нарушение условий Методики при отсутствии в бюджетах муниципальных образований средств на софинансирование указанных расходов были перечислены субсидии краевого бюджета на компенсацию выпадающих доходов в сумме 576,3 тыс. руб.

По причине неурегулированности положений указанной выше Методики с Законом края от 08.12.2006 № 1 «О краевом бюджете на 2007 год» (п.1 ст.13) в части возврата остатков неиспользованных субсидий краевого бюджета, а также наличие в решении Красноярского городского Совета от 22.12.2006 № 12-262 аналогичной нормы (п.24), ни департаментом финансов администрации края, ни департаментом финансов администрации г.Красноярска не предъявлялись требования к распорядителю средств – департаменту городского хозяйства администрации г. Красноярска по возврату неиспользованных субсидий. Остаток средств краевого бюджета в размере 66,1 млн. руб. оставался в распоряжении управляющих компаний города в течение 2007 года, что при недостаточном контроле привело к нецелевому использованию 28,5 млн. руб. средств краевого бюджета, которые в ходе проверки были возвращены в краевой бюджет, а также к длительному отвлечению средств краевого бюджета в сумме 39,6 млн. руб. в дебиторскую задолженность. В частности, как показала проверка в ООО «УК-Комфортбытсервис» - в организации, управляющей жилищным фондом Ленинского района г. Красноярска, неиспользованные в 2006 году средства субсидий на компенсацию выпадающих доходов в сумме 68,2 млн. руб. были направлены в декабре на авансирование оплаты услуг теплоснабжения и горячего водоснабжения, а также на погашение кредиторской задолженности.

Учитывая указанные замечания Счетной палаты края, департаментом финансов администрации г. Красноярска был возвращен в краевой бюджет остаток неиспользованных в 2007 году субсидий на компенсацию выпадающих доходов в размере 301,2 млн. руб.

Недостаточная обоснованность (проработанность) расходных обязательств по выделению субсидий краевого бюджета на капитальный ремонт общежитий, общего имущества многоквартирных домов и жилых помещений муниципального жилого фонда на стадии подготовки проекта краевого бюджета на 2007 год и позднее распределение субсидий по муниципальным образованиям (через 6 месяцев после принятия Закона края «О краевом бюджете на 2007 год»), привели к неосвоению капитальных расходов краевого бюджета в сумме 11,6 млн. руб., или 5,8% от утвержденного объема средств. Всего в 2007 году из краевого бюджета на капитальный ремонт жилого фонда 62 муниципальным образованиям края профинансировано 94,2% от утвержденного объема, при этом первый транш перечислен спустя 8 месяцев после утверждения расходных обязательств Законом края «О краевом бюджете на 2007 год», что оказало влияние на возможность использования капитальных вложений до конца года, учитывая сезонность ремонтных работ.

Так, титульный список объектов капремонта жилфонда г. Красноярска, финансируемых из средств краевого бюджета, утвержден за 4 месяца до окончания года. Необоснованное включение 1 объекта, привело к нецелевому использованию средств в размере 43,3 тыс. руб., восстановленных в краевой бюджет.

Бюджету г. Красноярска на указанные цели перечислено 96,7% от утвержденного объема на год.

Проверка организации планирования и проведения работ, выполняемых подрядчиками практически в отсутствие конкурентной среды на рынке капитального ремонта жилого фонда, выявила проблемы, связанные с отсутствием достаточно квалифицированных кадров и необходимой производственной базы, что напрямую сказалось на качестве капитального ремонта.

По причине недостаточного контроля со стороны департамента городского хозяйства администрации г. Красноярска допускались следующие нарушения:

- неправомерное применение индекса пересчета сметной стоимости строительства, что привело к удорожанию сметной стоимости объектов на 7,8 млн. руб.;

- оплата работ, значащихся в локальных сметных расчетах, но фактически подрядчиками не выполнявшихся, что не соответствовало первичным учетным документам бухгалтерского учета, в сумме 0,2 млн. руб.;

- не была подвергнута государственной экспертизе проектно-сметная документация по 6 объектам на аварийно-восстановительные работы и усиление несущих конструкций (фундаментов, стен, стоек и т.п.), затрагивающих конструктивные элементы зданий, обеспечивающих надежность и безопасность;

- не проводилось ни сплошное, ни детальное (инструментальное) обследование объектов капремонта при подготовке актов осмотра, служащих основанием для принятия решения о его проведении, и являющихся основой для составления проектно-сметной документации;

- не подтверждается инструментальными обмерами приемка объемов фактически выполненных подрядчиками работ;
- не урегулирован механизм гарантийного устранения нарушений, выявленных в ходе работ, не осуществлено взаимодействие между подрядчиками, осуществляющими капремонт жилфонда и управляющими организациями (ТСЖ) по устранению недоделок и замечаний.

Помимо перечисленных контрольных мероприятий, осуществленных Счетной палатой края в сфере государственного финансового контроля в строительной отрасли и жилищно-коммунальном хозяйстве, в отчетном периоде была также проведена проверка эффективности и законности использования предоставленных за 9 месяцев 2008 года из краевого бюджета субсидий бюджету г.Красноярска на ремонт, строительство, реконструкцию автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, строительные-монтажные работы по автоматизированной системе управления дорожным движением, проектно-исследовательские работы, изготовление, согласование и экспертизу проектно-сметной документации.

В ходе проверки установлены существенные недостатки практически на всех этапах организации и работы по использованию предоставленных субсидий.

Следует отметить, что большинство из установленных нарушений и недостатков дублируются, то есть носят длящийся характер, поскольку такие же нарушения были установлены в рамках аналогичной проверки, имевшей место в 2007 году.

Результаты контрольного мероприятия 2008 года также не позволяют сделать вывод о кардинальном улучшении сложившейся ситуации, поскольку реализация мер, принятых с целью устранения выявленных замечаний, в своем большинстве, либо находится на начальном этапе, либо носила формальный характер.

Так паспорта городских автомобильных дорог и дорожных сооружений (с указанием их категории, протяженности, транспортно-эксплуатационных характеристик, расчетной интенсивности движения, ширины земляного полотна на основном протяжении дороги и т.д.) как до, так и после осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта и ввода их в эксплуатацию отсутствуют.

В нарушение установленного порядка по ряду объектов финансировались и осуществлялись работы при отсутствии необходимых согласований конкурсной, проектно-сметной документации, разрешений на строительство. Общая сумма средств краевого бюджета, использованная без соблюдения установленного порядка (которую можно классифицировать как использованную незаконно), составляет 385463,8 тыс. руб. или почти две трети от общего размера освоенных ассигнований.

Кроме того, общая сумма предоставленных в виде субсидий средств, подлежащая восстановлению в краевой бюджет, как использованная неправомерно (незаконно), составила 31,9 тыс. руб. В ходе проверки установлены неэффективные расходы в сумме 544,6 тыс. руб., также выявлено неправомерное

(незаконное) перечисление средств краевого бюджета в 2007 году в размере 88227,3 тыс. руб. в связи с ненадлежащим выполнением казначейством администрации Красноярского края установленных полномочий.

В ходе проверки установлен недостаточный контроль муниципальных заказчиков за выполнением подрядчиками условий муниципальных контрактов, одним из факторов которого выступает ограниченность имеющихся, в первую очередь, трудовых ресурсов на фоне возрастающих объемов бюджетных ассигнований с ростом количества объектов, препятствующих осуществлению качественного технического надзора. Полноценный независимый контроль качества выполняемых работ по-прежнему отсутствует.

Анализ итогов размещения муниципального заказа на выполнение работ за счет средств субсидий показал, что заключение почти всех муниципальных контрактов осуществлено вне реальной конкурентной среды, что дает основания полагать о наличии возможной коррупционной составляющей в виде предварительного сговора, а также снижает ответственность подрядчика перед заказчиком за качественное и своевременное выполнение работ и, в конечном итоге, эффективность использования бюджетных средств.

Очевидным фактором, влияющим на эффективность использования субсидий, является низкое качество проектно-сметной документации и недостаточная изначальная проработанность проектных решений, следствием чего является наличие фактов расторжения по формальным основаниям заключенных муниципальных контрактов с повторным проведением аукционных процедур по выбору победителей на право заключить новые муниципальные контракты на выполнение работ на тех же объектах, что влечет удорожание стоимости строительства, как в связи с изменением объемов работ, так и в связи с приведением их стоимости в текущие цены.

По результатам контрольного мероприятия Счетной палатой края было внесено предложение в Законодательное Собрание края о приостановке финансирования дорог в городе Красноярске до устранения выявленных нарушений.

III.3. Сложившийся формат деятельности Счетной палаты края по контролю за расходами краевого бюджета в агропромышленном комплексе края позволяет контрольному органу охватывать весь перечень вопросов, связанных как с непосредственными результатами деятельности органов исполнительной власти края на данном направлении с использованием ресурсов краевого бюджета, так и вопросы использования продовольственного потенциала края для нужд бюджетной сферы

Проверками 32 объектов, организаций, работающих в отрасли, охвачены расходы краевого бюджета в объеме 1318,9 млн. руб. Выявлены нарушения в использовании бюджетных средств на общую сумму 10090,8 тыс. руб., в том числе нецелевое использование составило 639,5 тыс. руб., неэффективное – 613,9 тыс. руб., незаконное – 4115,0 тыс. руб., прочие нарушения 4722,4 тыс. руб.

Проведенная в 2008 году проверка эффективности использования средств краевого бюджета на осуществление закупок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в 2007 году в учреждениях, подведомственных агентству образования администрации края показала, что в число участников осуществления государственных закупок входят различные органы исполнительной власти края, функции которых, по существу, заканчиваются при заключении контрактов с победителями торгов. В то же время основные проблемы в проверенных учреждениях связаны с невыполнением договорных отношений в части соблюдения регулярности и объемов поставок, влияющих на соблюдение норм питания детей.

В нарушение пункта 6 статьи 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» по проверенным детским коррекционным учреждениям установлены факты изменения количества продукции более чем на 40% и расторжения контрактов в одностороннем порядке.

При получении в целом экономии по торгам на поставку продуктов питания в размере 9,2% по проверенным учреждениям неисполнение контрактов составило 9,4%, или 594,1 тыс. руб. к первоначальным суммам по контрактам, что привело к невыполнению норм питания на 7,2 % (490,6 тыс. руб.). Выборочная проверка соблюдения натуральных норм питания по проверенным учреждениям показала невыполнение норм по рыбе, мясу птицы, сметане, сыру, творогу. Крупы, бобовые и макаронные изделия использовались в питании с превышением норм в 1,2 раза, кондитерские изделия в 1,5-2 раза больше нормы. Меньше нормы дети получали свежих фруктов и соков, овощей и зелени, но больше сухофруктов и чая.

По итогам размещения заказов с выбором наиболее низких цен отмечались нарушения объемов и сроков поставки по продуктам питания, поставляемым посредниками из-за рубежа и пределов края, несмотря на наличие в крае продукции, производство которой субсидируется за счет средств государственной поддержки.

При систематических нарушениях договоров поставки в течение 2006 года и направлении в адрес агентства государственного заказа администрации края претензий к поставщикам с частью поставщиков-нарушителей на 2007 год вновь заключены контракты. В период проверки раздел «Недобросовестные поставщики» на сайте агентства государственного заказа находился в разработке, информация по Красноярскому краю на сайте Федеральной антимонопольной службы отсутствовала.

Несмотря на ограничения на закупку и ввоз (импорт) тех видов сельхозпродукции для государственных нужд, потребность в которых удовлетворяется товаропроизводителями Российской Федерации, предусмотренные пунктом 2 статьи 2 Федерального закона от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», по итогам открытых конкурсов объем импорта по конкретным наименованиям составлял от 3,4% до 100%.

Обращает внимание то, что за период с 1990 до 2007 года на территории края прекратили деятельность 26 молочных заводов, 3 промышленных предприятия по производству муки, 5 мясокомбинатов со специализированными цехами по забою скота, ликвидировано производство мясных консервов.

По итогам проверки эффективности использования средств краевого бюджета, выделенных на поддержку элитного семеноводства и племенного животноводства в 2007 году, отмечено, что при отсутствии программно-целевого метода и четко сформулированных показателей результативности в зависимости от выделения бюджетных средств используется механизм государственной поддержки, обусловленный фрагментарностью направлений, не позволяющий комплексно решать системные проблемы, закладывая основу для дальнейшей стабильности производства.

Удельный вес господдержки племенного животноводства и элитного семеноводства составляет 4,3% от расходов краевого бюджета на сельское хозяйство и не играет существенной роли для производителей элитных семян и племенных сельскохозяйственных животных.

Разбросанность направлений и хаотичный выбор субсидируемых хозяйств только по факту приобретения продукции, независимо от финансовой устойчивости, перспективы развития, наличия технологических возможностей производственной базы и специалистов, гарантирующих раскрытие заложенного потенциала продуктивности, также не обеспечивает долговременную отдачу от вложенных бюджетных средств.

Поддержка семеноводства не сосредоточена на решении проблем элитопроизводящих хозяйств края, которые при рыночном регулировании производства не имеют достаточных финансовых ресурсов для обновления сортов семян, приобретения современной техники, что в конечном итоге не позволило обеспечить потребности хозяйств края в районированных элитных семенах. Рекомендованные сортовые надбавки на оригинальные и элитные семена в условиях рыночного регулирования цен не гарантируются, патентные платежи хозяйствами за используемые элитные семена уплачиваются не в полной мере. В результате элитопроизводящими хозяйствами края под урожай 2007 года произведено элитных семян в 5 раз меньше предыдущего года. В нарушение Федерального закона «О семеноводстве» более половины высеванных семян не соответствовали стандартам.

Уровень поддержки маточного поголовья в племенных хозяйствах из краевого бюджета не стимулирует приоритет селекционной работы. Увеличение размера ставок субсидирования части затрат хозяйств на покупку племенных животных из краевого бюджета не покрывает рост цен на племенной скот и не позволяет конкурировать с другими регионами по предлагаемым ценам на покупку животных. В 2007 году около половины племенных животных реализовано за пределы края по более высоким ценам. Если на федеральном уровне при оказании поддержки племенного животноводства предусматривается формирование племенной базы для обеспечения племенной продукцией, то

поддержка из краевого бюджета согласно ведомственной целевой программе «Развитие агропромышленного комплекса Красноярского края» на 2007-2009 годы» призвана способствовать в целом по краю повышению среднегодового надоя, привесов КРС и свиней, а также росту яйценоскости. Отдельно выделено также совершенствование основных пород свиней при одновременном снижении ставки субсидирования при их приобретении.

В результате централизации значительных объемов бюджетных средств в агентстве сельского хозяйства на краевом уровне отмечено ослабление роли племенной службы и органов местного самоуправления муниципальных районов, наделенных отдельными государственными полномочиями по решению вопросов поддержки сельскохозяйственного производства. Финансирование хозяйств, минуя районное звено, привело к безответственности специалистов в районах и росту нарушений, выявляемых при проверке первичных документов в хозяйствах.

Так, при выборочных проверках установлено, что агентством сельского хозяйства выплачено из краевого бюджета ОАО «Красноярскагроплем» с нарушением условий предоставления 3608,2 тыс. руб., из которых 80,8 тыс. руб. признаны подлежащими возврату в краевой бюджет. По ОАО «Новотаежное» Канского района по недостоверным документам выплачено из бюджета 27,4 тыс. руб., по ООО «Химпромлес» Тасеевского района – 639,5 тыс. руб., которые возвращены в краевой бюджет.

Также в ходе проверки отмечено превышение полномочий агентством сельского хозяйства при заключении соглашений о сотрудничестве в области государственной поддержки и развития агропромышленного комплекса с получателями бюджетных средств. Включение в соглашения ограничивающих условий при выделении бюджетных средств, не предусмотренных нормативно-правовыми актами, без подкрепления необходимым комплексом мер и достаточным уровнем субсидирования, носило формальный характер и не учитывалось при выделении бюджетных средств.

Проверка эффективности использования средств краевого бюджета на содержание службы по ветеринарному надзору Красноярского края проведена за 2007 год и истекший период 2008 года.

В заключении по результатам контрольного мероприятия отмечено, что на уровне края не принят ряд нормативно-правовых актов, отнесенных к полномочиям края, не утверждены должным образом целевые программы, перечень платных услуг, заявки на ветеринарные препараты.

Не было обеспечено своевременное принятие мер по лицензированию деятельности ветеринарных учреждений в части торговли ветеринарными препаратами.

Несмотря на реорганизацию органов управления и переподчинение учреждений, отсутствие современного оборудования и помещений, работниками ветеринарных учреждений края обеспечен комплекс лечебно-профилактических мероприятий, позволивший сохранить эпизоотическое благополучие в крае и контроль за поднадзорной продукцией. В то же время не наведен порядок в

наделении должностных лиц инспекторскими полномочиями. В результате при проведении ветеринарного надзора не все должностные лица имели инспекторские удостоверения и форменную одежду.

Отмечены нарушения штатной дисциплины, включая принятие на работу лиц, не соответствующих должностным требованиям, установление доплат и выплат с нарушением действующего законодательства, из которых подлежало возврату в краевой бюджет 55,7 тыс. руб. Не наведен порядок в учете имущества ветеринарных учреждений.

В результате приобретения противоэпизоотических средств по трем особо опасным болезням, отнесенным к федеральным полномочиям, инициативные расходы края составили 1364 тыс. руб.

По ВЦП «Развитие АПК» на 2007-2009 годы и ВЦП «Развитие АПК» на 2008-2010 годы предусмотрено создание условий для снижения заболеваемости сельскохозяйственных животных, повышения качества и безопасности продуктов питания животного происхождения, внедрения методов экспресс – диагностики и расширения круга исследований заразных заболеваний животных.

Несмотря на возрастающие требования к контролю качества продукции, отсутствует программный подход к оснащению ветеринарных учреждений современным диагностическим и лабораторным оборудованием, включая исследование молочных продуктов и генно - модифицированных организмов, не решается вопрос о достройке лабораторного корпуса Крайветлаборатории и других учреждений ветеринарии.

При наличии потребности в обновлении и замене устаревшего оборудования на приобретение основных средств и оборудования за счет бюджета за 9 месяцев 2008 года направлено только 4,3% от расходов на содержание ветеринарных учреждений. В ряде учреждений оборудование и предметы длительного пользования приобретались только за счет средств, полученных от оказания платных услуг.

Оценка деятельности по единственному установленному показателю – сохранность от инфекционных и инвазионных заболеваний на уровне 98% - не увязана с выделяемыми бюджетными средствами и не является объективным оценочным показателем работы ветеринарной службы края.

II.4. Особенностью Красноярского края является наличие уникального природно-ресурсного потенциала, играющего опорную роль в развитии экономики края и в укреплении доходного потенциала бюджетов всех уровней, а специфика производства заставляет уделять пристальное внимание вопросам экологии. Соответственно и деятельность Счетной палаты края по контролю за доходами и расходами краевого бюджета в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов все более активно сосредотачивалась на вопросах эффективности использования бюджетных ресурсов на данном направлении.

В 2008 году в соответствии с планом работы Счетной палаты края проведена проверка целевого и эффективного использования средств, выделенных из краевого бюджета в 2006-2007 годах на охрану и функционирование особо охраняемой природной территории – природного парка краевого значения «Ергаки».

Непосредственное управление природным парком «Ергаки» в отчетном периоде осуществляло КГУ «Ергаки», на обеспечение деятельности которого из краевого бюджета в 2006-2007 годах использованы средства в размере 33375,6 тыс. руб., или 99,4% от плановых назначений. Кроме того, предусматривались средства на создание инфраструктуры на территории природного парка, включающей в себя строительство дорог, сервисных комплексов, объектов спортивного назначения. Объем средств, предусматриваемый из краевого бюджета на эти цели, в проверяемом периоде составил 48145,8 тыс. руб., фактически было освоено 33371,3 тыс. руб.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что до настоящего времени не решен вопрос о переводе земель лесного фонда в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов. В установленном порядке не оформлено право пользования участками лесного фонда на территории природного парка «Ергаки» для осуществления строительства. Отсутствовали разрешения на строительство объектов на территории природного парка, а также положительные заключения государственной экспертизы на отдельные разработанные проекты.

Отсутствие на краевом уровне в 2006-2007 годах программы развития природного парка «Ергаки», включающей выполнение комплексного плана мероприятий, и несогласованность действий органов исполнительной власти края не позволили эффективно использовать средства краевого бюджета в запланированных объемах.

Не был достигнут планируемый результат по обеспечению безопасности граждан, находящихся на территории природного парка, посредством выполнения мероприятий по приобретению оборудования спутниковой связи, финансируемого за счет средств краевого бюджета, что свидетельствует о неэффективном расходовании средств в сумме 5584,8 тыс. руб.

В ходе проверки выявлены нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации. В нарушение статьи 221 Бюджетного кодекса РФ, сметы доходов и расходов КГУ «Ергаки» на 2006-2007 годы в установленные сроки и в запланированном объеме агентством природопользования не утверждались. В нарушение статьи 161 Бюджетного кодекса РФ средства в запланированных объемах использовались КГУ «Ергаки» не в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов.

В нарушение статьи 215 Бюджетного кодекса РФ КГУ «Ергаки» в проверяемом периоде за наличный расчет производились закупки основных средств и материалов.

Установлены факты нецелевого использования средств краевого бюджета в размере 173,2 тыс. руб., неэффективного использования – 2844,7 тыс. руб. КГУ «Ергаки» не воспользовалось правом взыскания штрафных санкций за просрочку исполнения обязательств по государственному контракту, в результате потери краевого бюджета составили 65,1 тыс. руб.

В нарушение статьи 455 Гражданского кодекса РФ условия отдельных заключенных КГУ «Ергаки» договоров купли-продажи о товаре не согласованы, так как не определены наименование и количество товара.

Имели место нарушения государственными заказчиками Федерального закона № 94-ФЗ, возникшие в процессе размещения государственного заказа на выполнение мероприятий, направленных на функционирование, охрану и развитие природного парка «Ергаки».

Помимо проведенного контрольного мероприятия, в отчетном году подготовлена аналитическая записка «Эффективность деятельности органов исполнительной власти края в области лесных отношений с учетом реформирования структуры лесной отрасли в период с 2007 по 2008 годы».

Цель написания аналитической записки заключалась в освещении ситуации в лесном комплексе Красноярского края, оценки его роли в формировании доходов бюджетной системы края и той роли, которую он занимает с точки зрения развития бизнеса и обеспеченности занятости населения, а также сохранения его неоценимой функции в создании здоровой среды обитания.

Вторая задача, вытекающая из первой, заключалась в рассмотрении вопросов эффективности деятельности органов исполнительной власти края в период реформирования системы управления лесной отрасли после принятия нового Лесного кодекса РФ.

Красноярский край обладает крупнейшими в России лесосырьевыми ресурсами. На одного жителя края приходится около 4000 куб. м. растущего леса, что в 6,6 раз превышает общероссийские показатели. Имея ежегодный потенциал по объемам заготовки древесины в размере 66,3 млн. куб. м., в крае не используется 84,2% расчетной лесосеки. В связи с этим по экспертным оценкам потери бюджета от недоиспользования расчетной лесосеки составляют более 4 млрд. руб., в том числе краевого бюджета – около 1,7 млрд. руб.

Впервые лесным законодательством предусмотрено распределение функций государственного управления, главный принцип которого – передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации основных полномочий в лесоправлении.

Вместе с тем при реализации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органы исполнительной власти края сталкиваются с определенными проблемами, обусловленными несовершенством лесного законодательства. Так, в ЛК РФ четко не указан источник финансирования работ по лесоустройству лесных участков, находящихся в федеральной собственности, усложнена процедура заключения договоров

купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, не предусмотрена разработка порядка учета и реализации древесины вырубленных лесных насаждений при осуществлении работ по геологическому изучению недр и разработке полезных ископаемых, а также имеются ряд других проблем в нормативном правовом регулировании.

На территории края недостаточно эффективно осуществляется государственный лесной контроль и надзор. На каждого государственного лесного инспектора службы по контролю в сфере природопользования приходится в среднем по два лесничества, площадью свыше 4 млн. га леса, что почти в 100 раз больше, чем при осуществлении данных полномочий до 2007 года федеральными органами.

Эффективность государственного управления лесными ресурсами определяется также размерами доходов, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации.

В 2007 году доходы краевого бюджета по платежам за пользование лесным фондом снизились к уровню 2006 года на 3,5%. В 2007 году агентством лесной отрасли края не проводились аукционы по продаже права на заключение договоров аренды, что повлекло за собой недопоступление лесного дохода в бюджет края в размере около 50 млн. руб. Из-за снижения объемов проданной древесины по договорам купли-продажи лесных насаждений, снизились объемы поступлений платежей в бюджет края на сумму 19,9 млн. руб. в сравнении с 2006 годом.

При проведении лесных аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка участниками торгов заведомо завышалась цена аукциона в 70 раз, в результате договора были расторгнуты. Потери краевого бюджета составили свыше 45 млн. руб.

Одним из факторов, оказавших влияние на снижение доходов краевого бюджета в 2007 году, явилась реализация лесхозами древесины в хлыстах по ценам, ниже сложившихся цен на сортиментную деловую древесину. В результате потери краевого бюджета составили 0,7 млрд. руб.

Существующая нормативная правовая база не в полной мере обеспечивает регулирование платежей за пользование лесным фондом, отчего ограничиваются возможности реального роста поступлений в бюджетную систему. Ставки платы установлены без учета фактической рыночной стоимости права пользования участками лесного фонда. Кроме того, ЛК РФ не предусматривает повышающий коэффициент минимальной ставки, на основе которого ранее формировались отчисления в бюджеты субъектов Российской Федерации. В результате потери краевого бюджета в 2007 году составили 14 млн. руб., основная сумма задолженности в краевой бюджет по состоянию на 01.07.2008 в размере 109,3 млн. руб. образовалась по причине неуплаты лесопользователями сумм с применения повышающего коэффициента 1,4.

Низкая степень развития производства по глубокой переработке древесины в крае не отвечает интересам государства как собственника лесного фонда.

Основную долю в структуре лесной продукции края составляет необработанная древесина, что свидетельствует о несовершенной структуре производства лесной продукции и неразвитости химико-механической переработки древесины, отсутствии необходимых мощностей по глубокой переработке древесины.

Отсутствие на территории края развитой дорожной инфраструктуры лесохозяйственного назначения, крайняя изношенность основных производственных фондов, несовершенная таможенная политика государства снижают эффективность деятельности лесопромышленного комплекса края.

В целях развития лесопромышленного комплекса ЛК РФ прямо предусматривает возможность инвестиционной деятельности в области освоения лесов.

На территории края предусмотрена реализация 4 приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, для осуществления которых лесные участки предоставляются без проведения аукционов, что является значительным преимуществом для крупного лесного бизнеса. В то же время предприятия малого и среднего бизнеса не имеют подобных возможностей и не обладают достаточными ресурсами для развития.

ЛК РФ впервые предусматривается возможность передачи лесных участков в субаренду. Доходы от указанных действий хозяйствующих субъектов в полном объеме будут поступать инвестору, бюджет от таких действий ничего не выигрывает. Следовательно, передача лесных участков без проведения аукционов в аренду предприятиям, реализующим приоритетные инвестиционные проекты, по минимальным размерам арендной платы может привести к массовой передаче лесных участков в субаренду более мелким предпринимателям и получению дополнительных доходов.

В целях развития деятельности по заготовке и переработке древесины, а также организации эффективного использования, охраны, защиты и воспроизводства лесного фонда органами исполнительной власти края реализуется ведомственная целевая программа.

По отдельным показателям программы не достигнуты запланированные объемы производства. Кроме того, за счет средств краевого бюджета фактически осуществлялись переданные Российской Федерацией полномочия в области лесных отношений, в связи с чем, средства в размере 5 млн. руб. стали дополнительной нагрузкой для краевого бюджета.

Установлено неэффективное использование средств краевого бюджета в размере 4650, 0 тыс. руб., или 23,7% от использованных на реализацию ВЦП средств.

Основной вывод, сделанный по результатам проведенного анализа, следующий. Для оценки состояния и перспектив развития лесопромышленного комплекса края, воспроизводства лесных ресурсов и сохранения уникальной роли

лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду очевидным является то, что без существенных вложений в модернизацию устаревших технологических процессов по переработке древесины, в развитие лесодорожной инфраструктуры, а также отраслевой науки, подготовки и переподготовки кадров с учетом современных тенденций в управлении отраслью, интенсивное развитие лесопромышленного комплекса Красноярского края в ближайшей время является проблемным. Теми же обозначенными направлениями будет определяться и повышение роли лесопромышленного комплекса края в его участии в доходах бюджетной системы края, которая, принимая во внимание бюджетную расходную составляющую, оценивается в настоящее время как не соответствующая потенциальным возможностям.

II.5. В рамках полномочий Счетной палаты края по контролю за доходами от управления и распоряжения государственной собственностью и определению эффективности и целесообразности ее использования в 2008 году был проведен аудит эффективности управления, принадлежащим краю пакетом акций ОАО «Красноярский завод цветных металлов имени В. Н. Гулидова» за 2006 год и 9 месяцев 2007 года.

Проверка показала, что данное Общество, единственным акционером которого является Красноярский край, является стабильно эффективным действующим предприятием, занимающим устойчивые позиции на рынке химических соединений драгметаллов, наращивающим производство и сбыт.

В 2007 году завод занимал следующие позиции на российском рынке: доля на рынке аффинажа платиновой группы – 98,5%, доля на рынке аффинажа золота – 50%, доля на рынке аффинажа серебра – 40%, доля на рынке ювелирных изделий – 7%.

Стоимость чистых активов ОАО «Красцветмет», по сути, являющаяся реальной стоимостью имущества, находящегося в его распоряжении, по состоянию на 01.01.2006 и на 01.10.2007 в 53,2 и в 68,5 раз, соответственно, превышала стоимость уставного капитала.

За 2006 год и 9 месяцев 2007 года стоимость имущества (валюта баланса) ОАО «Красцветмет» увеличилась на 43,5%. Основной причиной данного увеличения являлся рост нераспределенной прибыли прошлых лет.

Достигнутые в проверяемом периоде финансово-экономические показатели деятельности в своем большинстве соответствуют основным показателям, утвержденным Советом директоров Общества.

Отмечена положительная динамика состояния основных средств ОАО «Красцветмет», характеризующаяся увеличением как первоначальной, так и остаточной их стоимости. Так, за 2006 год и 9 месяцев 2007 года

первоначальная стоимость основных средств Общества возросла на 24,8%, остаточная стоимость – на 19%, однако износ увеличился с 33,7 до 36,7%.

Общий анализ финансового состояния Общества в 2006 году и за 9 месяцев 2007 года свидетельствовал о высокой финансовой устойчивости ОАО «Красцветмет», что подтверждалось значениями и динамикой коэффициентов ликвидности и платежеспособности.

Общество не имело просроченных кредитов и бюджетных обязательств. За рассмотренный период наблюдалось снижение кредиторской задолженности (на 29,1%) на фоне увеличения дебиторской на 57%.

Тем не менее, в ходе проверки также был отмечен ряд недостатков в деятельности предприятия. Основным из них являлось ее осуществление без наличия утвержденной Стратегии развития ОАО «Красцветмет» до 2010 года.

Несмотря на то, что динамика основных показателей деятельности ОАО «Красцветмет» в проверяемом периоде свидетельствовала о росте таких показателей как товарооборот выпуска по всем видам производства (на 16,2% с 2005 года), использование производственных мощностей (с 46,8 до 73,3%), выручка от реализации продукции (на 4,2%), что, несомненно, является положительным фактором, в то же время за указанный период произошло увеличение себестоимости (на 28,9%), снижение показателей рентабельности основной деятельности (с 38,1 до 15,6%) и рентабельности продаж (с 18,9 до 5,6%), что не могло не отразиться на прибыли. Причиной ухудшения данных показателей послужило, в основном, удорожание стоимости сырья при производстве ювелирных изделий и соединений из драгметаллов в связи с ростом мировых цен, а также изменение структуры сырья, выразившееся в снижении доли собственного металла в качестве сырья в производстве соединений в пользу покупных аффинированных металлов.

Также было отмечено, что на балансе ОАО «Красцветмет» находится 8 объектов социальной сферы, из которых только один являлся самокупаемым. Фактически общее превышение расходов на содержание объектов социальной сферы над их доходами составило в проверяемом периоде 117,7 млн. руб.

Кроме того, как низко можно оценить эффективность финансовых вложений ОАО «Красцветмет» за проверяемый период с точки зрения их доходности, поскольку полученный Обществом доход от финансовых вложений не превышал 1% от размера инвестиций. При этом вопросы низкой доходности по финансовым вложениям на заседаниях Совета директоров не поднимались.

Внереализационные расходы Общества в проверяемом периоде почти в три раза превысили плановые показатели (174,1 млн. руб.). Из их общей суммы на благотворительность было направлено 34%. При этом органам государственной власти и местного самоуправления выделено более 50 млн. руб.

II.6. В сфере контроля за расходами краевого бюджета на государственное управление и правоохранительную деятельность Счетной палатой края в отчетном году проведено 2 контрольных мероприятия.

Одним из них явилась проверка целевого и эффективного использования средств краевого бюджета, направленных в 2006-2007 годах на обеспечение деятельности краевого государственного учреждения «Спасатель».

КГУ «Спасатель» образовано в порядке реализации полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения в данной сфере в целях оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и различного рода происшествия; обеспечения безопасности и охраны жизни людей.

Большинство из отмеченных по результатам проверки КГУ «Спасатель» нарушений и недостатков были связаны с организационным периодом становления поисково-спасательного формирования как юридически самостоятельного подразделения.

В части управления объектами государственной собственности на дату проверки не были урегулированы вопросы оформления правоустанавливающих документов, регистрации права пользования земельными участками и недвижимым имуществом, переданным КГУ «Спасатель» для осуществления его деятельности. В результате проведенной учреждением работы на настоящий момент зарегистрировано право постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки двух выдвигных спасательных постов и Ермаковского поисково-спасательного отделения; зарегистрированы права учреждения на нежилые здания двух спасательных станций и двух выдвигных спасательных постов; зарегистрировано право собственности и право оперативного управления на участок теплотрассы Красноярской спасательной станции.

Завершены ремонтно-строительные работы, и утверждена проектно-сметная документация по зданию Дивногорской спасательной станции.

Вместе с тем не был закончен процесс передачи имущества от Государственной инспекции по маломерным судам (ГИМС). В течение длительного времени КГУ «Спасатель» не эксплуатируются 12 автотранспортных средств, не снятые ГИМС с регистрационного учета в ГИБДД.

Также в течение 2008 года не решен вопрос финансирования расходов по дооснащению аварийно-спасательного автомобиля, приобретенного в 2007 году и укомплектованного лишь на 12% от предусмотренного первоначально перечня спасательного оборудования и инструментов, и не приведенного по этой причине в состояние постоянной готовности. По результатам проверки средства краевого бюджета в размере 4598 тыс. руб. на покупку данного автомобиля признаны неэффективными расходами. Между тем агентством по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности администрации края согласован план применения указанной аварийно-спасательной машины АСМ-48-03 при ее полной комплектации и определены маршруты возможного использования.

Постановлением Совета администрации края от 05.06.2008 № 270-п утверждены нормы обеспечения аварийно-спасательными и другими средствами подразделений КГУ «Спасатель» (отсутствие постоянных норм отмечалось по результатам проверки Счетной палаты края). Вместе с тем даже достаточно высокий уровень финансирования из средств краевого бюджета расходов на приобретения не обеспечивает выполнение указанных норм.

Кроме того, по результатам проверки отмечены нарушения Федерального закона № 94-ФЗ при размещении государственного заказа на выполнение ремонтно-строительных работ. Имело место внесение существенных изменений в контрактную стоимость работ, несоблюдение сроков их выполнения. При том, что критерий оценки конкурсных заявок «срок выполнения работ» являлся определяющим по результатам отбора победителя конкурса.

По поручению комитета по вопросам законности и защите прав граждан Законодательного Собрания края также проведена проверка исполнения мероприятий краевой целевой программы «Профилактика правонарушений в Красноярском крае» на 2007-2009 годы агентством печати и массовых коммуникаций администрации края и агентством образования администрации края, за 2007 год и текущий период 2008 года.

Было отмечено, что указанная программа отвечает основным стратегическим приоритетам бюджетной политики по обеспечению безопасности и правопорядка в крае, предусматривает системный комплексный (межотраслевой) подход по устранению условий правонарушений, профилактическому воздействию на лиц, склонных к противоправному поведению.

Проверкой было охвачено 34% (21,7 млн.руб.) от объема финансирования по программе. Проверено 19 из 49 программных мероприятий по разделам: профилактика правонарушений среди несовершеннолетних и молодежи, закрепленным за агентством образования, и виктимологическая профилактика, информационное и пропагандистское обеспечение по агентству печати.

За первые два года реализации программы в Закон края трижды вносились изменения, по двум из которых уточнялись количественные показатели, в том числе в части мероприятий раздела «Виктимологическая профилактика, информационное и пропагандистское обеспечение» (по количеству выпусков радиопрограммы, прокату видеороликов, материалов в сети Интернет, тиражу печатной продукции, периодичности выхода телепрограммы).

Необходимо отметить, что, исходя из законодательно утвержденных показателей, стоимость одного проката видео - и аудиороликов, размещения материалов на сайте от 1,5 до 7 раз превышала контрактную.

Данная ситуация указывала на представление на стадии рассмотрения законопроекта недостаточно обоснованных финансовых расчетов по мероприятиям программы, что создавало условия для неправомерного (незаконного) избыточного расходования средств краевого бюджета. Этому

способствовало отсутствие действенного контроля в ходе реализации программы, дублирование функций агентства печати по исполнению государственных контрактов управлением информационной политики Совета администрации края, координирующем работу агентства печати, с одной стороны, и несогласованностью действий, с другой, не обеспечивающих искомого результата.

Имело место изготовление теле- и радиопрограмм без согласования тематических планов с приемкой оказанных услуг исполнителем после выхода передач в эфир по итогам за месяц; заключение государственных контрактов с отступлением от технического задания; включение в технические задания вопросов, имеющих информационную направленность и не отвечающих теме виктимологической профилактики и профилактики правонарушений, что не обеспечивало ожидаемого результата, определенного программой. Независимыми экспертами было отмечено содержательное несоответствие между запланированными мероприятиями указанного раздела и заявленным ожидаемым результатом.

В нарушение условий государственных контрактов агентством печати не согласованы отдельные изменения в графике выхода теле- и радиопередач и в сценарии отдельных из изготовленных видеороликов; превышены сроки изготовления нескольких видео- и аудиороликов (от 9 до 64 дней); допущено несоответствие техническому заданию предельного объема размещения в местах массового нахождения граждан видеороликов более чем в 6 раз, аудиороликов – почти в 4 раза от общего объема размещения. Кроме того, в 2007 году не обеспечено изготовление и размещение телепередач по виктимологической профилактике и пропаганде здорового образа жизни в предусмотренном программой количестве, а также ежемесячное размещение радиопрограмм.

По итогам проверки неправомерно осуществлены расходы в сумме 2997,2 тыс. руб., из них в результате: оплаты услуг изготовления телепрограммы, составленной полностью из тематических сюжетов, ранее вышедших и оплаченных телепрограмм; несоответствия теме виктимологической профилактики и профилактики правонарушений 35% сюжетов телепрограмм, не обеспечивающих достижение ожидаемого результата, определенного программой; оплаты услуг изготовления аудиороликов, идентичных по содержанию видеороликам, к тому же, большей частью не отвечающих теме виктимологической профилактики; оплаты не оказанных услуг по предоставлению эфирного времени за размещение видеороликов с отступлением от условий, предусмотренных Законом края, государственным контрактом и техническим заданием.

Из-за отсутствия в программе механизма распределения изданной печатной продукции (плакаты, паспорта безопасности ученика, брошюры-раскраски, профилактические буклеты, в том числе антитеррористической направленности), неоправданно затягивался (до 7 месяцев) период ее распределения и доведения до

непосредственного пользователя (учеников школ, населения края). На дату окончания проверки не распределено 46 тыс. экземпляров печатной продукции, изготовленной в 2007 году. Информация об использовании распространителями всей выданной печатной продукции отсутствует, контроль не осуществлялся, эффективность не оценивалась.

Имели место повторяющиеся по результатам других контрольных мероприятий нарушения Федерального закона № 94-ФЗ при размещении агентством печати государственного заказа по реализации программных мероприятий.

II.7. Деятельность Счетной палаты края в сфере проверок бюджетов муниципальных образований проводилась с охватом широкого круга вопросов соблюдения бюджетного законодательства, так и с раскрытием значительного числа тематических направлений, связанных с использованием субвенций из краевого бюджета в связи с наделением органов местного самоуправления государственными полномочиями, а также их участием в реализации краевых целевых программ.

По предложению комитета по бюджету и налоговой политике в план работы включены и выполнены проверки формирования и исполнения бюджетов города Боготол, Ужурского и Шарыповского районов. По предложению комитета по государственному строительству, местному самоуправлению и развитию институтов гражданского общества при проведении контрольных мероприятий в муниципальных образованиях края рассматривались вопросы выполнения отдельных государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района; по проверке использования субвенций, выделенных на реализацию Закона края от 20.12.2005 № 17-4294 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований края государственными полномочиями по организации деятельности органов управления системой социальной защиты населения, обеспечивающих решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания населения».

Всего в отчетном году проверены бюджеты четырех муниципальных образований края (город Боготол, Минусинский, Ужурский, Шушенский районы). Проверками было охвачено 40 объектов, включая бюджеты 10 сельсоветов. Выявлены недостатки и нарушения в использовании средств краевого бюджета в сумме 14,2 млн. руб., средств местных бюджетов в сумме 12,1 млн. руб.

В результате принятых мер возвращено в краевой бюджет 343,4 тыс. руб., в местные бюджеты 1385,6 тыс. руб. Практически по всем предложениям, сделанным Счетной палатой края, приняты меры, включая предложения по приведению муниципальных правовых актов в соответствие краевому законодательству.

Отличительной чертой контрольных мероприятий стала концентрация внимания на использовании бюджетных средств поселениями. При осуществлении проверок ставились следующие основные задачи: дать оценку соблюдения положений бюджетного законодательства органами местного самоуправления в процессе разработки, принятия и исполнения бюджета муниципального образования; оценить основные параметры бюджета и выявить основные факторы, повлиявшие на его формирование и исполнение; оценить эффективность, результативность, правомерность (законность) и целевой характер использования бюджетных средств, проверить обеспечение реализации отдельных положений федеральных законов от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Проведенный анализ параметров, характеризующих социально-экономическое положение проверенных муниципальных образований, выявил как положительную, так и отрицательную динамику и тенденции.

В городе Боготол прослеживается монозависимость от деятельности структурных подразделений ОАО «Российские железные дороги» и низкий уровень развития других секторов экономики. По Ужурскому району отмечено увеличение объемов производства и реализации сельскохозяйственной продукции, что связано с деятельностью четырех крупных сельскохозяйственных организаций района производителей зерна, говядины и свинины, определяющих перспективные тенденции и вносящих весомый вклад в основные показатели развития сельского хозяйства, как на уровне района, так и на уровне края. Минусинский и Шушенский районы обладают недостаточно раскрытым потенциалом и значительными возможностями для развития в сфере предоставления санаторно-курортных и туристических услуг.

Во всех муниципальных образованиях отрицательно характеризуется демографическая ситуация, связанная с убылью населения. Прослеживается значительная дифференциация в оплате труда работников, занятых разными видами экономической деятельности. Инфраструктура жилищно-коммунального хозяйства изношена, состояние внутрирайонных автомобильных дорог, в значительной части, неудовлетворительное. Материально-техническая база муниципальных учреждений образования, культуры, здравоохранения требует обновления. Спортивные сооружения в поселениях в основном организованы на примитивном уровне.

Бюджеты муниципальных образований (без учета средств, передаваемых на выполнение государственных полномочий) в размере от 58% до 82% формируются за счет средств вышестоящих бюджетов, что свидетельствует о высокой финансовой зависимости.

Основными плательщиками налога на доходы физических лиц являются организации бюджетной сферы. Проблемы земельно-имущественных отношений, связанные, в том числе, с процессом регистрации прав собственности, не

позволили существенно увеличить объем поступлений земельного налога и налога на имущество физических лиц. Удельный вес местных налогов (налог на имущество физических лиц и земельный налог) не превышает 10% в общей сумме налоговых и неналоговых доходов поселений.

В заключениях отмечены недостатки при осуществлении планирования доходной части бюджета, о чем свидетельствует неоднократное уточнение планов практически по всем доходным источникам и их перевыполнение по итогам года (напряженность утверждаемых планов). Имеет место наращивание задолженности по налоговым и неналоговым доходам бюджета.

Резервом роста объема доходов местных бюджетов, формируемых за счет собственных источников в части налоговых поступлений, является решение вопросов по пересмотру ставок налога на имущество физических лиц, активизация работы по погашению сложившейся задолженности; в части неналоговых доходов - решение спектра проблем в управлении муниципальной собственностью, в том числе в бухгалтерском учете и осуществлении контроля за ней. Наличие пробелов в регламентации вопросов организации деятельности по управлению муниципальной собственностью, фактов произвольного распоряжения имуществом и ненадлежащего исполнения полномочий по управлению муниципальной собственностью может рассматриваться как возможность создания предпосылок для совершения коррупционных действий в сфере использования муниципального имущества.

В общей сумме безвозмездных поступлений из краевого бюджета половину составляли субвенции из фонда компенсаций для финансового обеспечения осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Большинство полномочий, переданных органам местного самоуправления, относились к социальной сфере. Для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов и инвестиционных проектов, направленных на развитие объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, в бюджеты муниципальных образований поступали средства краевого бюджета из фонда софинансирования расходов. В совокупности это позволило увеличить капитальные расходы местных бюджетов по сравнению с 2006 годом в 2-3 раза.

Вместе с тем не все муниципальные образования оказались готовыми справиться с возросшим объемом денежных средств. В результате, по причине отсутствия потребности средства либо не перечислялись из краевого бюджета, либо возвращались обратно. На низкий уровень финансирования существенное влияние оказывает качество планирования на стадии формирования расходов бюджета. В ряде случаев данное обстоятельство обусловлено завышением плановой численности получателей, принимаемой в расчет субвенций, предоставляемых из фонда компенсаций.

При проведении анализа консолидированных бюджетов муниципальных образований в качестве положительных моментов отмечалось: погашение значительных объемов муниципального долга (с учетом списания); отсутствие

просроченных долговых обязательств по социально-значимым направлениям расходов, снижение кредиторской задолженности.

Проведенные в 2008 году проверки бюджетов муниципальных образований в очередной раз подтвердили наличие типичных нарушений и недостатков, допускаемых при формировании и исполнении, как районного бюджета, так и бюджетов поселений. В особенности это касается организации бюджетного процесса, соблюдения положений Бюджетного кодекса РФ, законов края, муниципальных правовых актов, что свидетельствует о необходимости усиления ответственности органов местного самоуправления, повышения спроса за качество управления финансами.

Многочисленные недостатки и нарушения отмечаются при использовании средств местных бюджетов, направляемых на оплату труда. Должности муниципальной службы не приведены в соответствие с Законом края «О реестре муниципальных должностей муниципальной службы», численность работников органов местного самоуправления превышает предельную численность, установленную постановлением Совета администрации края, и, как следствие, расходы на оплату труда выборных должностных лиц и муниципальных служащих превышают годовой фонд оплаты труда, рассчитанный в соответствии с краевым законодательством, что не соответствует принципу эффективности использования бюджетных средств, установленному Бюджетным кодексом РФ.

При проверке вопросов участия муниципальных образований края в реализации мероприятий по ряду краевых целевых программ установлены факты не- использования имущества, приобретенного за счет средств краевого бюджета. Имеет место осуществление расходов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципального района (инициативные расходы), что становится дополнительной нагрузкой для местных бюджетов. Вместе с тем муниципальными образованиями не в полной мере выполнялись условия софинансирования расходов, на которые выделяются средства из краевого бюджета.

Одним из нарушений, которое принимает распространенный характер, становится неправомерное подписание должностными лицами первичных бухгалтерских документов (акты приемки продукции, акты выполненных работ и т.д.) без получения товаров, выполнения работ (услуг).

В ходе выборочных проверок муниципальных контрактов (договоров) также устанавливались факты несоблюдения положений Федерального Закона от №94-ФЗ.

Раскрытию темы использования органами местного самоуправления субвенций, представленных из краевого бюджета на реализацию Закона края от 20.12.2005 № 17-4312 «О наделении органов местного самоуправления края государственными полномочиями по социальному обслуживанию населения», было отведено отдельное контрольное мероприятие. Объектами проверки стали агентство социальной защиты населения администрации Красноярского края, а

также управления социальной защиты и учреждения социального обслуживания четырех муниципальных образований края.

Имеющаяся практика показывает, что, наряду с обеспечением отдельных категорий населения мерами социальной поддержки в виде предоставления льгот и выплат, немаловажное значение в решении социальных проблем имеют социальные услуги, предоставляемые нуждающимся гражданам через сеть учреждений социального обслуживания, деятельность которых направлена на оказание комплекса услуг, способствующих мобилизации собственных ресурсов человека для выхода из трудной ситуации, поддержание социального, психологического и физического статуса людей.

По состоянию на 1 января 2008 года система социального обслуживания населения в крае была представлена 193 учреждениями, из них 87 краевых государственных учреждений и 106 муниципальных учреждений.

Характеризуя деятельность муниципальных учреждений, можно отметить, что в 2007 году было обслужено 387 тыс. человек, которым оказано 14 млн. услуг. Анализ деятельности муниципальных учреждений показал, что в 2007 году возросли количественные показатели деятельности в отделениях срочного социального обслуживания в виде оказания неотложной помощи разового характера гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации. Значительное увеличение численности обслуживаемых и количества оказанных услуг отмечено в отделениях консультативной помощи, что связано с началом развития участковой социальной службы. Наряду с этим необходимо отметить снижение показателей в отделениях надомного обслуживания.

В рамках проверки была проведена оценка качества услуг, которая показала несоответствие установленным стандартам режима работы учреждений нестационарного типа, несоблюдение норм обеспеченности клиентов помещениями. Рассматривая факторы, влияющие на качество социальных услуг, был сделан акцент на такие показатели, как организация рационального и сбалансированного питания, укомплектованность учреждения специалистами и их квалификация. Ни в одном из проверенных учреждений не соблюдались натуральные нормы питания по таким основным позициям как мясо, молоко, творог, овощи и фрукты. И связано это, прежде всего, с отсутствием контроля в самих учреждениях.

По состоянию на 1 января 2009 года общая численность работников муниципальных учреждений социального обслуживания населения составляла 7 тыс. человек. По данным агентства социальной защиты населения администрации края в структуре кадрового потенциала наибольший удельный вес занимают непрофильные специалисты. Около 7% лиц, замещающих должности специалистов, не имеют высшего профильного образования. В сельских местностях остро ощущается нехватка юристов, психологов и специалистов по социальной работе. Одной из причин дефицита кадров является низкий уровень заработной платы (среднемесячная заработная плата в 2006 году составила 6728,7 руб., в 2007 году – 8324,2 руб.).

Проверка показала, что порядок расчета общего объема субвенций и методика их распределения предусматривают применение законодательно утвержденных норм только при определении бюджетных расходов на приобретение питания и мягкого инвентаря. Расходы на оплату труда, коммунальных услуг и прочие текущие расходы, составляющие основную часть в структуре расходов учреждений, определяются с применением коэффициентов-дефляторов по отношению к году, предшествующему планируемому, что не соответствует положениям Бюджетного кодекса РФ, предусматривающим применение нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств.

Во всех муниципальных учреждениях установлены факты использования средств краевого бюджета, направляемых на оплату труда, с нарушением нормативных правовых актов органов местного самоуправления на общую сумму 1,3 млн. руб. (в том числе муниципальными образованиями город Красноярск – 765,5 тыс. руб., Сосновоборск – 317 тыс. руб., Большемуртинский район – 280,1 тыс. руб.)

Администрацией Большемуртинского района и «Центром социального обслуживания населения» Козульского района не в полной мере выполнено государственное полномочие по предоставлению мер социальной поддержки работникам муниципальных учреждений социальной защиты в части предоставления специальной одежды, обуви и инвентаря.

В заключении Счетной палатой края предложено Департаменту здравоохранения и социального развития населения для полноценного функционирования сферы социального обслуживания населения муниципальных образований края разработать механизмы формирования системы управления, ориентированной на результат, разработать критерии оценки деятельности социальных учреждений с учетом влияния на социальное благополучие территорий через качество оказываемых услуг. Иными словами начать переход от простого содержания учреждений на систему оплаты предоставляемых социальных услуг.

III. Внешние проверки главных администраторов бюджетных средств

В 2008 году Счетной палатой края в рамках проведения внешней проверки бюджетной отчетности в соответствии с положениями главы 25.1 Бюджетного кодекса РФ, вступившими в силу с 01.01.2008, регламентирующими основы составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности впервые, в соответствии с положениями п.4 ст.264.4 Бюджетного кодекса РФ проведены внешние проверки бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств (главных распорядителей бюджетных средств, главных администраторов доходов бюджета, главных администраторов

источников финансирования дефицита бюджета), сгруппированные в заключения, которые в установленном порядке представлены в Законодательное Собрание края с одновременным направлением Губернатору края, органам исполнительной власти края. Большая часть заключений по результатам проверки ГАБС рассмотрена профильными комитетами Законодательного Собрания края.

Кроме того, в составе заключения Счетной палаты края на годовой отчет об исполнении краевого бюджета за 2007 год в качестве приложения также были представлены результаты внешних проверок годовой отчетности главных администраторов бюджетных средств (ГАБС).

В целях внешней проверки годовая бюджетная отчетность ГАБС за 2007 год проверялась на предмет полноты, достоверности и информативности. В качестве основных недостатков и нарушений, отмеченных при проверках ГАБС, можно выделить следующие:

- несоответствие отчетности ГАБС установленным требованиям по составу и содержанию (отсутствие полноты бюджетной отчетности);

- несоответствие плановых показателей, указанных в отчетности ГАБС, показателям утвержденного бюджета с учетом изменений, внесенных в ходе исполнения бюджета, несоответствие фактических показателей, указанных в отчетности ГАБС, данным отчетности подведомственных учреждений, внутренняя несогласованность соответствующих форм отчетности, несоответствие годовой отчетности ГАБС данным синтетического и аналитического учета и другие (недостоверность бюджетной отчетности);

- перед составлением годовой отчетности не всегда проводилась инвентаризация активов и обязательств;

- имели место случаи недостаточной информативности бюджетной отчетности.

Комплекс проведенных проверок позволил сделать вывод о недостаточном качестве администрирования доходов бюджета. В качестве основных замечаний можно отметить, что не в полной мере выполнялись требования, установленные статьей 20 Бюджетного кодекса РФ и приказом Министерства финансов РФ от 08.12.2006 №168н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации», в части осуществлении мониторинга, контроля и анализа поступления средств из соответствующего доходного источника; не исполнялись требования распоряжения Совета администрации края от 23.03.2007 № 237-р о внесении в установленном порядке в положение об органе исполнительной власти края изменений, предусматривающих право осуществлять функции администратора доходов краевого бюджета; не заключались соглашения с Управлением Федерального казначейства по Красноярскому краю по информационному взаимодействию. В отдельных случаях ГАБС не принимали действенные меры взаимодействия по взысканию задолженности в краевой бюджет.

В качестве типичных недостатков при проверках ГАБС отмечено: несоблюдение основных этапов санкционирования расходов, установленных статьями 217, 220, 221 Бюджетного кодекса РФ; несоблюдение сроков представления в департамент финансов бюджетной росписи; утверждение смет доходов и расходов ГАБС без указания даты, что не позволило проверить соблюдение установленных сроков; неподтверждение расчетами и обоснованиями отдельных статей смет доходов и расходов ГАБС.

О наличии резервов повышения качества бюджетного планирования и управления финансовыми ресурсами ГАБС свидетельствуют их неоднократные обращения в департамент финансов края с просьбами о внесении изменений в бюджетную роспись в части перераспределения бюджетных ассигнований, как между статьями расходов, так и кварталами, при этом имели место случаи, когда по одним и тем же статьям расходов осуществлялись перемещения, как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения.

В последние годы, во многом благодаря внедрению казначейской системы исполнения бюджета, достигнут существенный прогресс в деле укрепления финансовой дисциплины. Тем не менее, в ходе комплекса внешних проверок ГАБС установлены недостатки и нарушения при использовании средств краевого бюджета и краевого государственного имущества на общую сумму 739735,3 тыс. руб., в том числе:

нецелевое использование средств краевого бюджета (2 ГАБС) в размере 3960,7 тыс. руб., в том числе 2007 год – 2560,7 тыс. руб.;

неэффективное использование средств краевого бюджета (29 ГАБС) в размере 259941 тыс. руб., в том числе 2007 год – 243064,6 тыс. руб.;

6394,3 тыс. руб. – неправомерное (незаконное), использование средств краевого бюджета, связанное с несоблюдением нормативных актов и других документов (8 ГАБС);

467179,7 тыс. руб. – прочие нарушения при использовании средств краевого бюджета (14 ГАБС);

12259,6 тыс. руб. – неэффективное использование государственного имущества (1 ГАБС).

Расходы краевого бюджета на решение вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти (инициативные расходы), и ставшие дополнительной нагрузкой для краевого бюджета, составили 970779,3 тыс. руб., из них 938310,3 тыс. руб. – содержание численности (в пределах лимита на милицию общественной безопасности), входящей или обслуживающей подразделения милиции, подлежащие в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами финансированию из средств федерального бюджета, на отдельные расходы по обеспечению деятельности указанных подразделений и обеспечению безопасности и жизнедеятельности личного состава ГУВД, направляемого для выполнения служебно-боевых задач в другие регионы; 23000 тыс. руб. – расходы краевой адресной инвестиционной

программы на строительство объектов для федеральных государственных нужд и объектов, находящихся в федеральной собственности (ФГУ «ГУФСИН по Красноярскому краю).

В ходе проверки исполнения законов края от 09.06.2005 № 14-3538 «Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Красноярского края, и государственных гражданских служащих Красноярского края» и от 24.12.2004 № 13-2823 «Об оплате труда работников краевых государственных учреждений» и Положения об оплате труда работников органов исполнительной власти края, оплата труда которых производится на основе краевой тарифной сетки, утвержденного постановлением Совета администрации Красноярского края от 31.01.2005 № 23-п, установлено, что по 14 ГАБС расходы на заработную плату превысили фонд оплаты труда, рассчитанный в соответствии с вышеуказанными законами края.

В ходе проверки соблюдения положений постановления Совета администрации Красноярского края от 13.09.2006 № 282-п «О нормах расходов на содержание органов исполнительной власти края» по 12 ГАБС установлено превышение норм расходов на услуги междугородней и сотовой связи.

IV. Экспертно-аналитическая деятельность

В течение 2008 года Счетной палатой края рассмотрено 200 законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств краевого бюджета, или влияющих на его формирование и исполнение. По результатам рассмотрения проектов законов в Законодательное Собрание края направлены 45 заключений и 156 информационных писем.

Тематика рассмотренных законопроектов затрагивала разнообразные вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности края.

Счетной палатой края были рассмотрены: проекты законов края «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Красноярском крае», «О краевом бюджете на 2009 год и плановый период 2010-2011 годов», «Об утверждении отчета об исполнении краевого бюджета за 2007 год»; 4 законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон края о краевом бюджете на 2008 год; 53 законопроекта по внесению изменений в действующие краевые целевые программы; 10 проектов законов, предусматривающих изменения краевого налогового законодательства; 14 проектов законов по вопросам управления государственной собственностью; 24 законопроекта по вопросам, касающимся передачи государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края; 11 проектов законов по вопросам агропромышленного комплекса; 35 проектов законов в отношении мер социальной поддержки граждан; 11 законопроектов по вопросам, касающимся оплаты труда и другие.

Была также продолжена экспертиза законопроектов по распространению законодательных актов Красноярского края на всю территорию нового субъекта Российской Федерации – Красноярский край.

В рамках аналитической деятельности регулярно отслеживается ситуация с реализацией краевой налоговой политики. Первоочередное значение в этой связи отводилось вопросу предоставления льгот по региональным налогам с учетом оценки их эффективности. Как показывает практика применения льгот, носящих инвестиционный характер, к которым можно отнести льготы по налогу на имущество организаций, предоставленные практически индивидуально Филиалу ОАО ПК «Балтика» - «Балтика – Пикра» и ОАО «Авиакомпания «Красноярские авиалинии», заявленные при предоставлении льгот показатели, в том числе и виде увеличения поступлений налогов в бюджет края, за период их действия не достигнуты.

В процессе экспертно-аналитической деятельности Счетной палатой края в установленном порядке проводился анализ соответствия законопроектов действующему законодательству, а также давалась оценка состояния нормативной и методической базы, регламентирующей порядок формирования законопроектов. Отдельное внимание уделялось представляемым расчетам, экономическим, финансовым и иного рода обоснованиям. В 2008 году Счетная палата края в своей практике стала использовать и проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, предусматривающих использование бюджетных средств.

По шести рассмотренным законопроектам были высказаны замечания по наличию в проектах законов предпосылок для возможных коррупциогенных действий. Из них принято четыре законопроекта, два из которых с учетом замечаний Счетной палаты края.

Среди типичных недостатков, отмечаемых ежегодно Счетной палатой края при проведении предварительного контроля, следует выделить претензии, предъявляемые к качеству представляемого финансово-экономического обоснования к проектам законов.

Также отмечалось и низкое качество разработки отдельных законопроектов, например, по 17 законопроектам о внесении изменений в краевые целевые программы высказаны замечания по наличию арифметических и технических ошибок, несоответствию данных одного раздела КЦП данным другого, несоответствию наименований органов государственной власти.

Всего по рассмотренным законопроектам Счетной палатой края было высказано 332 замечаний и предложений, из которых при принятии законов края на настоящий момент учтено 125.

Важнейшей составной частью экспертно-аналитической деятельности в процессе предварительного контроля является подготовка заключений на проекты законов края о краевом бюджете на очередной финансовый год и отчетов о его исполнении, где в систематизированном виде с учетом проведенных в течение года контрольных и аналитических мероприятий, находят отражение

установленные недостатки в организации бюджетного процесса, вносятся предложения по его совершенствованию. Депутаты Законодательного Собрания края получают исчерпывающую информацию для полноценного участия в рассмотрении вопросов проводимой бюджетной политики.

Заключение на годовой отчет об исполнении краевого бюджета за 2007 год рассмотрено коллегией Счетной палаты края 28.05.2008 и рекомендовано к утверждению. В работе коллегии принимали участие заместитель Губернатора Красноярского края – руководитель департамента финансов администрации края Котюков М. М., заместитель Губернатора края – руководитель департамента сельскохозяйственной и продовольственной политики администрации края Шорохов Л. Н., а также представители департамента экономического планирования и промышленной политики администрации края и департамента финансов администрации края.

В качестве основных выводов заключения на годовой отчет об исполнении краевого бюджета за 2007 год, характеризующих основные тенденции и проблемы, можно выделить следующее.

1. В течение ряда лет законами края о внесении изменений в краевой бюджет уточняются основные параметры бюджета. В Закон края от 08.12.2006 № 1 «О краевом бюджете на 2007 год» пять раз вносились изменения, в результате законодательно утвержденная сумма доходов была увеличена на 35,2%, расходы краевого бюджета увеличены на 23,9%. В свою очередь, по итогам исполнения бюджета прослеживалась тенденция значительного отклонения фактического исполнения доходов краевого бюджета от первоначально утвержденных законом каря назначений, в целом в сторону их перевыполнения. Указанное обстоятельство свидетельствует о недостаточном уровне оценки функционирования отдельных отраслей экономики края на этапе прогнозирования показателей, влияющих на формирование доходной базы бюджета.

Следует отметить, что при рассмотрении проекта краевого бюджета на 2007 год Счетная палата края отмечала перспективы получения значительного профицита по итогам его исполнения.

2. При корректировках расходной части бюджета не всегда учитывались приоритеты, заявленные в бюджетном послании на 2007 год, имело место размывание средств по различным направлениям, что, в конечном итоге, сказывалось на результативности исполнения бюджета, не позволило полноценно мобилизовать его возможности.

3. По итогам 2007 года краевой бюджет исполнен с профицитом в размере 15826803,5 тыс. руб., что на 14167493,5 тыс. руб. превышает законодательно утвержденные назначения. В 2007 году при исполнении краевого бюджета повторилась наметившаяся в предыдущие годы закономерность, когда рост доходов и расходов бюджета сопровождается еще большим увеличением неиспользованных бюджетных средств (остатки на начало года – 5958913 тыс. руб., остатки на конец года – 19293482,4 тыс. руб.)

4. Расходы краевого бюджета профинансированы на 89,8% от годовых назначений, утвержденных бюджетной росписью (самый низкий показатель за последние четыре года). Неритмичность финансирования расходов краевого бюджета в течение 2007 года и внесение изменений в сторону увеличения ассигнований в бюджетную роспись в декабре снизили эффективность использования средств краевого бюджета в 2007 году, привели к увеличению дебиторской задолженности и росту неиспользованных остатков средств на бюджетных счетах.

5. При значительном росте объемов бюджетных ассигнований на капитальные расходы краевого бюджета снижен процент их исполнения. Остаток недоиспользованных капитальных расходов бюджета по итогам 2007 года составил 5352867,5 тыс. руб. Неосвоение выделенных средств является следствием системных нарушений, которые государственными заказчиками строек и объектов не устраняются в течение ряда лет: недостаточная обоснованность инвестиций на стадии подготовки проекта краевого бюджета; неподготовленность технической и нормативной документации, регламентированной Градостроительным кодексом РФ; завышение плановых объемов бюджетных назначений ввиду оптимистично заявленных результатов их реализации; распыление средств по многочисленным объектам без достаточного обеспечения сметных назначений на объекты с высокой степенью готовности; неспособность освоения подрядными организациями утвержденных объемов в запланированные сроки.

6. В 2007 году остались не востребованными зарезервированные средства на бюджетные инвестиции в уставный капитал юридических лиц в целях реализации инвестиционных проектов и (или) на строительство объектов (576476,3 тыс. руб.).

7. Из тридцати реализуемых в 2007 году краевых целевых программ в полном объеме профинансированы только четыре. Наименьший размер освоения отмечен по следующим КЦП: «Обеспечение жильем молодых семей» на 2006-2007 годы – 48,9%, «Обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов в сельской местности» на 2006-2008 годы – 31%, «Развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации в Красноярском крае» на 2007-2009 годы – 6,7%.

Основными факторами неисполнения обязательств по улучшению жилищных условий жителей села в 2007 году стали: завышение бюджетных ассигнований в виду недостаточного технико-экономического обоснования проблемы; неоднократное изменение в течение года нормативно-правовой базы; недостаточная работа со стороны органов местного самоуправления на местах с участниками программы по разъяснению механизмов их реализации и порядков предоставления средств господдержки; недостаточность доходов населения и ограниченность рынка жилья в сельской местности.

Не удалось достичь заявленных ожидаемых итогов реализации программ, действие которых закончилось в 2007 году, что соответственно снижает их

результативность. Так, за период действия КЦП «Переселение жителей города Игарки» на 2006–2007 годы» переселено 347 семей из 471, за период действия КЦП «Север на Юг – на 2005-2007 годы» - 119 человек из 344. При темпах переселения 244 северян в местности с более комфортными условиями проживания, утвержденных КЦП «Север на ЮГ» на 2008-2010 годы» - по 81 человеку в год, переселение 6132 очередников, включенных агентством по реализации жилищных программ администрации края на 01.01.2007 в сводные списки участников, растянется на 76 лет.

В установленные законодательством сроки Счетной палатой края было подготовлено заключение на проект закона края «О краевом бюджете на 2009 год и плановый период 2010-2011 годов».

Было отмечено, что несомненным достоинством законопроекта явилась практическая реализация принципов среднесрочного бюджетного планирования с использованием метода «скользящей трехлетки» и включение Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского муниципальных районов в единую систему межбюджетных отношений в крае. Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2009-2011 годы преимущественно соотнесены с конкретными направлениями расходования средств в проекте краевого бюджета на 2009 год и плановый период 2010-2011 годов, в целом сохранена преемственность реализуемой политики.

Вместе с тем не удалось избежать регулярно повторяющихся недостатков, которые влияют на качество подготовки закона края о краевом бюджете.

1. Отрицательным фактором, повлиявшим на качество бюджетного процесса, являлось составление проекта краевого бюджета в условиях недостаточно сформированной нормативной правовой базы, что существенно затрудняет проведение финансовой экспертизы законопроекта. Продолжилась практика рассмотрения проекта бюджета в условиях, когда не все расходы подтверждены принятыми нормативными правовыми актами, предусматривающими расходные обязательства края. По оценке Счетной палаты края объем расходных обязательств, не подтвержденных принятыми нормативными правовыми актами, составлял 18,3 млрд. руб., или 13,5% от расходов краевого бюджета. Наличие в краевом бюджете нераспределенных средств в сумме 12,5 млрд. руб. отмечено как несоблюдение принципа адресности и целевого характера бюджетных средств. В этой связи Правительству края предложено обеспечить принятие всех нормативных правовых актов до начала финансового года, а также активизировать работу по увязке бюджетных ассигнований на ВЦП и ДЦП с конкретными количественно измеримыми результатами их использования, разработать и утвердить во всех программах показатели и индикаторы оценки деятельности государственных заказчиков в целях повышения их ответственности за конечный результат, ускорить работу по разработке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

2. Ряд статей законопроекта и приложений к нему не соответствовали положениям и требованиям Бюджетного кодекса РФ и нормативным правовым актам Красноярского края. Законопроект устанавливает дополнительно к нормам Бюджетного кодекса РФ основания для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи, что приводит в ходе исполнения краевого бюджета к значительному изменению, а в отдельных случаях перераспределению, законодательно утвержденных расходов.

3. В законопроекте прослеживалось соблюдение принципов, обозначенных в постановлении Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», которые направлены на осуществление субъектами бюджетного планирования государственной политики в установленных сферах деятельности в соответствии с принятыми ВЦП. Вместе с тем при отсутствии утвержденной программы социально-экономического развития объединенного края в ходе проведения экспертизы не удалось оценить, на сколько заявленные расходные обязательства смогут обеспечить достижение целей и задач стратегического планирования, а также повысить результативность и эффективность бюджетных расходов.

4. В соответствии со статьей 174.1 Бюджетного кодекса РФ доходы бюджета должны прогнозироваться на основе прогноза социально-экономического развития территории, вместе с тем в процессе анализа законопроекта установлены отдельные расхождения между показателями, содержащимися в прогнозе СЭР, и показателями, используемыми в расчетах поступлений. Расчеты по доходам краевого бюджета представлены не по всем статьям классификации доходов, по ряду доходов представлены только пояснения. Расчеты по отдельным доходным источникам содержали показатели, которые сами являлись расчетными, что затрудняет анализ доходов краевого бюджета, оценку их обоснованности и корректности, не содержат показателей по недоимке, ее динамике, анализу заявленных параметров на отчетный год.

5. Параметры краевого бюджета формировались без учета складывающихся внешних макроэкономических условий и их влияния на внутренние условия развития как Российской Федерации в целом, так и Красноярского края. Прогноз социально-экономического развития Красноярского края на 2009-2011 годы сформирован с учетом ускоренного роста экономики, в основном, за счет реализации крупных инвестиционных проектов, постепенного снижения мировых цен на цветные металлы, замедления роста потребительских цен на фоне ослабления обменного курса рубля по отношению к доллару США. Поэтому Счетной палатой края сделан вывод о недостаточной обоснованности прогнозируемых показателей темпов роста и параметров объемов ВРП. При достаточно высоком уровне зависимости края от мировых рынков цветных металлов одним из «бюджетообразующих» показателей остаются цены на цветные металлы, которые демонстрируют устойчивый тренд в сторону снижения по сравнению с предложенной оценкой 2008 года. Согласно проведенному

анализу и представленным материалам в результате только от необеспечения прироста ВРП (приостановка инвестиционных проектов) краевой бюджет может недополучить 16 млрд. руб., а риски, связанные с сохранением цен на цветные металлы на уровне октября 2008 года, оценивались в 9 млрд. руб. недополучения доходов только по налогу на прибыль.

В этой связи необходимо отметить, что даже обоснования Счетной палаты края оказались достаточно оптимистичными, содержащими недооценку влияния начавшегося мирового кризиса на экономику края, поскольку последующее развитие событий подставило исполнение бюджета края под гораздо более серьезный удар, что прогнозируемо должно привести к его серьезной корректировке, о чем также заявлялось на стадии обсуждения проекта краевого бюджета.

6. Проект краевого бюджета был сформирован с дефицитом в 2009 году в размере 19600860 тыс. руб., или 20,4% от общего объема доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений (на 2010 год запланирован в размере 15683014,6 тыс. руб., 2011 год – 14061 975 ,4 тыс. руб.). В 2009 году основными источниками покрытия дефицита краевого бюджета планировались заемные средства в форме привлечения средств посредством выпуска облигаций края и изменения остатков на счетах по учету средств бюджета. В связи с увеличением государственных внутренних заимствований прогнозировалось увеличение государственного долга края, следствием чего является увеличение расходов на обслуживание государственного долга и оплату услуг профессиональных участников рынка ценных бумаг, по сравнению с 2008 годом, в 162 раза. Учитывая сложное состояние финансовых рынков, было предложено предусмотреть сценарий развития событий, учитывающий пониженное денежное предложение со стороны коммерческих банков и инвесторов фондового рынка, при котором привлечение кредитов коммерческих банков и размещение облигаций Красноярского края будет затруднено.

7. На 2009 год и период 2010-2011 годов предусмотрено сохранение государственной поддержки сельского хозяйства по многочисленным направлениям с универсальными на весь край ставками субсидирования и ограничительными условиями. Прежними остаются замечания Счетной палаты края по механизму государственной поддержки и по достаточности средств для выполнения обязательств по выплате субсидий. Представленный проект бюджета не содержал новых подходов, способных кардинально изменить форму государственной поддержки, перейти от «транзитных» выплат к наращиванию инвестиционного потенциала. В сферу государственного регулирования отрасли по-прежнему не входит решение вопросов гарантированной реализации продукции на основе долгосрочных договоров по обоснованным ценам. Проблема обостряется по значительной части районов края, утративших «малую переработку».

8. Основной характеристикой бюджета осталась его социальная направленность. Объем расходов краевого бюджета по отдельным отраслям социально-культурной сферы определен с ростом, который ниже прогнозируемого уровня инфляции. В реальном выражении (с учетом прогнозируемого уровня инфляции) увеличение расходов краевого бюджета в 2009 году составляет лишь 2,6%. Несмотря на то, что в крае отмечается некоторая положительная динамика демографических показателей, радикальных перемен не произошло: естественная убыль населения в крае выше, чем по Сибирскому федеральному округу, общая смертность населения края увеличилась. Несмотря на предпринимаемые меры, также увеличилась смертность от болезней системы кровообращения. По-прежнему большое количество смертей происходит в результате новообразований и внешних причин. Сохраняется рост внешних причин смерти детей до года от инфекционных заболеваний, врожденных аномалий, что свидетельствует о неблагоприятном положении дел. Расходы на здравоохранение в 2009 году снижаются по сравнению с ожидаемым исполнением 2008 года на 0,25% и составят 3,78% от валового регионального продукта (ВРП). В 2011 году бюджетные расходы на здравоохранение снизятся до 2,87% от ВРП и останутся ниже уровня, рекомендуемого Всемирной организацией здравоохранения (5-6% к ВРП).

9. По-прежнему средства краевого бюджета отвлекаются на строительство объектов для федеральных государственных нужд. Расходы краевого бюджета на решение вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти (инициативные расходы), ставшие дополнительной нагрузкой для краевого бюджета, составили 3946346,1 тыс. руб., в том числе 2838081,4 тыс. руб. на строительство объектов для нужд Сибирского федерального университета, которые выделяются без указания цели, объектов и сроков сдачи их в эксплуатацию.

10. Перечни объектов капитального строительства, утвержденные законопроектом и отраженные в ВЦП, не содержат показателей, по которым возможно будет провести оценку результативности использования бюджетных средств: не указываются ни направления инвестирования (строительство, реконструкция, техническое перевооружение, подготовка ПСД и ПИР), ни сметная стоимость строительства в базовых ценах, ни мощность объектов строительства, подлежащих вводу в действие, ни сроки осуществления строительства, ни сроки подготовки проектной документации, как предусмотрено постановлением Правительства РФ от 18.08.2008 № 619 «О формировании и реализации федеральной адресной инвестиционной программы». Все вышеперечисленное может привести к неисполнению бюджетных ассигнований на капитальные вложения, к увеличению количества объектов «долгостроя» и «незавершенки». Не учитывается негативный опыт работы главных распорядителей средств по использованию капитальных расходов бюджета, продолжается практика планирования инвестиций в отсутствие достаточных

технико-экономических обоснований, разработанной и утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации, распыления средств по многочисленным объектам при необеспеченности финансированием их сметной стоимости.

V. Организация контроля за устранением нарушений, выявленных в ходе проверок Счётной палатой края

Контроль за устранением нарушений, выявляемых при проведении контрольных мероприятий традиционно опирался на комплекс мер сложившихся в практике деятельности Счетной палаты края, в том числе вытекающих из действующего законодательства и нормативно-правовых актов принятых в крае. Важной составляющей является постоянный анализ полученной информации об исполнении доходной и расходной частей краевого бюджета и в целом бюджетной системы края, выявление положительных и негативных процессов в экономике региона, рассмотрение итогов реализации программных мероприятий. Проводимая в данном направлении работа является основанием для последующей выработки предложений по совершенствованию бюджетного и налогового законодательства, корректировки краевых целевых программ, а также конкретной деятельности по устранению выявленных в результате контрольной деятельности нарушений и недостатков.

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

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

- внесение изменений и дополнений в законодательные и иные нормативные акты, направленные на устранение условий или причин, способствующих возникновению выявленных нарушений и отклонений 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 случае их несоответствия действующему законодательству или создания условий для неэффективного расходования бюджетных средств и управления краевой государственной собственностью;

- наведение порядка в бюджетном учете;

- предложения по усилению контроля в части осуществления полномочий по администрированию доходов;

-направление материалов по результатам контрольных мероприятий, и 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.

В целях повышения эффективности государственного финансового контроля осуществляется координация действий при планировании контрольных мероприятий со службой финансово-экономического контроля, находящейся в ведении Министерства финансов Красноярского края, а в части расходов за инвестиционной деятельностью со службой строительного надзора и жилищного контроля.

Для согласованных подходов, при проведении контрольных мероприятий, в крае принят и применяется Классификатор нарушений и недостатков, допускаемых участниками бюджетного процесса, разработанный на основе анализа законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Красноярского края, утвержденный председателем Счетной палаты края и заместителем председателя Правительства края - министром финансов.

Классификатор предназначен для обеспечения единого подхода при осуществлении государственного финансового контроля специалистами Счетной палаты края, службы финансово-экономического контроля администрации края, контрольно-счетных органов муниципальных образований Красноярского края к оценке нарушений и недостатков, установлению причинно-следственных связей между ними и оценке их последствий.

Одним из основополагающих правил при реализации итогов контрольных мероприятий остается рассмотрение заключений и аналитических записок Счетной палаты края в комитетах Законодательного Собрания края. Выступления аудиторов Счетной палаты края осуществляются с применением современных мультимедийных средств сопровождения представляемых материалов, которые в свою очередь включают в себя не только табличный материал, разнообразные графики, но и в значительном количестве случаев наглядный фотографический материал по исследуемым объектам. В подавляющем большинстве случаев депутатами высшего законодательного органа края поддерживаются выводы и предложения Счетной палаты края. На основе анализа и рассмотрения материалов проверок даются соответствующие поручения и рекомендации органам исполнительной власти края и местного самоуправления, выносятся иные решения.

Правительством края также даются соответствующие рекомендации участникам бюджетного процесса по устранению выявленных нарушений и принятию мер воздействия к лицам их допустившим.

Счетная палата края в период проверок по сложившейся практике 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 деятельности Счетной палаты края представляется Законодательному Собранию края и подлежит обязательному опубликованию.

Информационные материалы о работе Счетной палаты края, отчеты о проведенных контрольных и аналитических мероприятиях публикуются в информационных бюллетенях Счетной палаты края, выходящих на регулярной основе, которые, кроме того, 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» – www.ach-fci.ru и сайте Счетной палаты края – www.chamber.krsn.ru.

VI. Выводы, предложения и задачи на перспективу

В соответствии с задачами и функциями Счетной палаты края деятельность краевого органа государственного финансового контроля была направлена на предотвращение и выявление нарушений при формировании и исполнении краевого бюджета, в использовании государственной собственности, подготовку предложений по обеспечению повышения эффективности управления краевыми финансами и собственностью. Особое внимание уделялось осуществлению мониторинга эффективности бюджетных расходов в условиях продолжения работы в 2008 году по обеспечению внедрения в бюджетный процесс элементов среднесрочного финансового планирования, выработки механизмов программно-целевого бюджетирования, дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений.

Характерной особенностью деятельности Счетной палаты края в последние годы стало усиление ее экспертно-аналитической направленности.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты в 2008 году свидетельствуют о том, что в ходе формирования и исполнения краевого бюджета имеются достаточные резервы совершенствования бюджетного процесса и бюджетных процедур, укрепления государственной финансовой дисциплины.

Анализ проведенных Счетной палатой края контрольных мероприятий дает основания заявлять, 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» практически не существует.

Счетная палата края является регулярным участником публичных слушаний по проектам краевого бюджета на очередной финансовый год и отчетов о его исполнении на правах основного содокладчика к выступлению заместителя председателя Правительства края – министра финансов.

Законодательное, финансовое, техническое и кадровое обеспечение Счетной палаты края также позволяет решать поставленные перед ней задачи по осуществлению внешнего финансового контроля.

Все государственные служащие Счетной палаты края имеют высшее специальное образование. Аудиторский состав контрольного органа имеет большой опыт работы на различных, в том числе руководящих должностях в органах государственной власти края в сфере экономики и финансов. В основу распределения задач аудиторских направлений положен отраслевой принцип, что позволяет специализироваться на конкретных отраслях с присущей им спецификой, финансируемых из краевого бюджета и способствует более глубокому проникновению в темы контрольных мероприятий.

Проводится систематическая работа по повышению уровня профессиональных знаний. Большое число сотрудников Счетной палаты края прошло обучение на курсах повышения квалификации в Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Институте повышения квалификации государственных служащих Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Межрегиональном центре повышения квалификации Сибирской академии государственной службы, филиале Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

Установлено взаимодействие с другими контрольными органами, расположенными как на территории края, так и за его пределами. При осуществлении своей деятельности Счетная палата края взаимодействует также с Управлением Федеральной налоговой службы России по Красноярскому краю, иными федеральными структурами, правоохранительными органами.

Особо следует отразить в отчетном году роль министерства финансов края в его деятельности по реализации предложений Счетной палаты края, в повышении требований к бюджетополучателям, допустившим нарушения и недостатки в работе. При получении материалов проверок в адрес главных администраторов бюджетных средств и в муниципальные образования незамедлительно направляются письма, содержащие предписания отчитаться о принятых мерах по устранению нарушений, и возврату средств использованных по нецелевому назначению и с нарушением законодательства.

В 2008 году Счетная палата края продолжала успешно развивать взаимодействие со Счетной палатой Российской Федерации.

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

Начата работа по совместному участию в проведении мониторинга социально-экономической ситуации складывающихся в регионах России с целью анализа последствий мирового финансового кризиса.

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.

В отчетном году, по результатам анализа деятельности Счетной палаты Красноярского края, решением Президиума Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (Председатель С.В.Степашин) Счетной палате края, пятой в России, выдан сертификат Ассоциации, удостоверяющий соответствие ее деятельности требованиям Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, Закону Красноярского края «О Счетной палате Красноярского края».

Счетная палата края уделяет достаточно пристальное внимание разворачиванию процесса организации контрольно-счетных органов на уровне муниципальных образований края. По состоянию на 01.02.2009 созданы и продолжили свою деятельность в различном формате контрольные органы в 41 городах и районах края, а также в Таймырском Долгано-Ненецком и Эвенкийском муниципальных районах. Им на регулярной основе оказывается методическая помощь. Усилия, предпринимаемые Счетной палатой края на данном направлении, будут способствовать выполнению требований Бюджетного кодекса РФ по обеспечению легитимности решений органов местного самоуправления по проектам бюджетов и отчетов об их исполнении. Вместе с тем присутствует проблема оптимизации расходов на содержание контрольно-счетных органов на местах, принимая во внимание высокую дотационность подавляющего числа муниципальных образований края, в особенности сельских территорий.

В отчетном году по инициативе Счетной палаты края был организован и проведен третий обучающий семинар, имеющий своей целью повышение знаний современного финансового и бюджетного законодательства, требований вытекающих из него, для муниципальных КСО, на базе Кадрового центра Управления кадров и государственной службы Губернатора Красноярского края. По итогам семинара проведен круглый стол по теме организации и проведения внешних проверок годового отчета в муниципальных образованиях.

По-прежнему, актуальными остаются вопросы материально-технического и информационного обеспечения деятельности муниципальных контролеров.

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

1. Наиболее важной, по складывающейся ситуации задачей, является анализ и прогнозирование событий, исходя из имеющегося положения с исполнением краевого бюджета, в связи с экономическим и финансовым кризисом, прежде всего, вытекающим из специфики формирования доходной части бюджетной системы края, ее привязанности к экспорту и, в особенности, к ценам на мировых рынках цветных металлов.

Не менее важным обстоятельством является поиск резервов в привлечении дополнительных доходов и оптимизации действующих расходных обязательств.

2. Внедрение современных методов государственного финансового контроля в особенности направленных на раскрытие вопросов эффективности и целесообразности в условиях предполагаемого сжатия расходов бюджетов всех уровней.

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, что также будет способствовать наведению финансовой дисциплины в бюджетной сфере, повысит качество управления краевой собственностью.

Необходимо отметить, что в настоящее время наиболее эффективно работа Счетной палаты края выстроена с комитетом Законодательного Собрания края по бюджету и налоговой политике (председатель Семенов В.В.), комитетом по вопросам законности и защите прав граждан (председатель Абакумов Ю.К.), комитетом по образованию, науке и культуре (председатель Нечаев В.С.).

4. Улучшение качества представляемых заключений, поиск новых форм представления материалов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Количество реализованных предложений Счетной палаты края свидетельствует в ряде случаев о недостаточной убедительности предложений и замечаний, сделанных контрольным органом края. Вместе с тем необходимо отметить, что в своей основе деятельность Счетной палаты края сосредоточена исключительно на отстаивании позиций по соблюдению норм действующего законодательства, в том числе бюджетного и в этом смысле никогда не выходила за рамки, предписанные законом о Счетной палате края.

5. Одним из факторов, препятствующих повышению качества государственного и муниципального управления, эффективному распоряжению ресурсами общественных фондов, снижающего рейтинг доверия населения к власти продолжает оставаться коррупция, приобретающая трудно раскрываемые, латентные формы.

В связи с этим, одной из первоочередных задач, стоящих, в том числе, и перед Счетной палатой края является анализ действующего законодательства и разрабатываемых законопроектов на предмет коррупционности, который может

послужить основанием для необходимой трансформации законодательного и нормативного регулирования в сторону минимизации возможностей для злоупотреблений в финансовой сфере органами власти всех уровней, всеми участниками бюджетного процесса.

6. 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 ее обновлению. Указанная работа проводится совместно с Законодательным Собранием края.

Настоящий Отчёт утвержден и рекомендован к публикации коллегией Счетной палаты края 16 апреля 2009 года, протокол № 6.

Председатель
Счетной палаты
Красноярского края
И.А. Ланчинский