

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

**ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ
№ 4, 2014 г.**

Красноярск 2014

660009, г. Красноярск, ул. Ленина, 125, т. (391) 249-33-30, ф. 211-01-89.

E-mail: **Chancel@chamber.krsn.ru**

Официальный сайт Счетной палаты Красноярского края:

<http://www.spkrk.ru>

СОДЕРЖАНИЕ

Контрольное мероприятие «Проверка целевого и эффективного использования средств, направленных на реализацию 1-го этапа ДЦП «Развитие объектов социальной сферы, капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда муниципальных образований город Норильск и Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район» (совместно с Контрольно-счетной палатой города Норильска).....	4
Контрольное мероприятие «Аудит эффективности реализации полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений».....	17
Контрольное мероприятие «Проверка бюджета муниципального образования Ирбейский район».....	34
Контрольное мероприятие «Проверка бюджета муниципального образования г. Дивногорск в части доходов от использования муниципального имущества за 2012 год и I полугодие 2013 года».....	49

**Информация о результатах контрольного мероприятия
«Проверка целевого и эффективного использования средств, направленных
на реализацию 1-го этапа ДЦП «Развитие объектов социальной сферы,
капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры
и жилищного фонда муниципальных образований город Норильск
и Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район»
(совместно с Контрольно-счетной палатой города Норильска)**

отчет рассмотрен Коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 26 марта 2014 года №5)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2014 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (далее по тексту – МинЖКХ), министерство строительства и архитектуры Красноярского края (далее по тексту – Минстрой), министерство спорта, туризма и молодежной политики Красноярского края (далее по тексту – Минспорта).

Проверяемые периоды деятельности: 2011, 2012, 2013 годы (1 этап реализации ДЦП).

Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» заменяется словом «край».

**Результаты контрольного мероприятия
Общие сведения**

Программа принята Правительством края в октябре 2010 года¹ во исполнение решений по вопросам социально-экономического развития г. Норильска и развития ОАО «ГМК «Норильский никель», принятых на совещании в г. Норильске, состоявшемся 31.08.2010 под руководством премьер-министра РФ В.В. Путина. На совещании отмечалось, что по подсчетам специалистов на обновление всей имеющейся инфраструктуры потребуется примерно 27 млрд. рублей.

По итогам совещания подписано четырехстороннее соглашение² о взаимодействии и сотрудничестве между Министерством регионального развития РФ (далее по тексту – Минрегион РФ), Красноярским краем, муниципальным образованием город Норильск и ОАО «ГМК Норильский Никель» (далее по тексту – Четырехстороннее соглашение).

В соответствии с п. 3.2. Четырехстороннего соглашения стороны обязуются в период с 2011 по 2020 годы обеспечить финансирование мероприятий, направленных на модернизацию коммунальной инфраструктуры, капитальный

¹ Утверждена Постановлением Правительства края от 29.10.2010 № 527-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие объектов социальной сферы, капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда муниципальных образований город Норильск и Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район на 2011 - 2020 годы».

² Соглашение зарегистрировано в Администрации Губернатора края 06.09.2010 № 7.

ремонт жилищного фонда, строительство трех детских садов на 220 мест каждое и завершение строительства плавательного бассейна в городе Норильске, а также на строительство физкультурно-оздоровительного комплекса в г. Дудинке в объеме не менее 9 372 млн. руб. в ценах 2010 года.

Как указано в разделе 2 ДЦП «Постановка проблемы и обоснование необходимости принятия программы», ее принятие обусловлено необходимостью предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения г. Норильска, предотвращения критического уровня износа основных фондов жилищно-коммунального комплекса, повышения надежности предоставления коммунальных услуг потребителям требуемого объема и качества, а также необходимостью развития сети социальных учреждений для повышения качества жизни населения.

Целью Программы является создание условий для приведения жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры в надлежащее состояние и развитие социальной инфраструктуры, обеспечивающие комфортные условия проживания в муниципальном образовании город Норильск и Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе.

Для реализации целей, обозначенных в Четырехстороннем соглашении, в ДЦП предусмотрены 10 мероприятий в рамках 3 задач:

- 1) обеспечение надежной эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры муниципального образования город Норильск (1 мероприятие);
- 2) сохранение перспективного жилищного фонда на территории муниципального образования город Норильск (4 мероприятия);
- 3) развитие социальной инфраструктуры муниципального образования город Норильск и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района (5 мероприятий).

Мероприятия Программы направлены на решение вопросов местного значения городских округов Норильска и Дудинки путем предоставления межбюджетных субсидий, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ. Для реализации мероприятий на муниципальном уровне приняты аналогичные долгосрочные муниципальные целевые программы³.

Субсидии краевого бюджета предоставляются на решение вопросов местного значения по причине недостаточности средств местных бюджетов для выполнения органами местного самоуправления муниципальных образований город Норильск и Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район своих полномочий в полном объеме.

Программа принята на долгосрочный период: 2011 – 2020 годы, в том числе I этап ее реализации – 2011 – 2013 годы.

³ Постановлением администрации города Норильска от 01.03.2011 № 85 утверждена ДЦП «Развитие объектов социальной сферы, капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда муниципального образования город Норильск на период 2011-2020 годы». Постановлением администрации Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района от 16.11.2010 №753 утверждена ДЦП «Развитие объектов социальной инфраструктуры в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе» на 2011 – 2013 годы».

Ассигнования Программы (в окончательной редакции) предусмотрены в объеме 10 035,8 млн. рублей на период 2011 - 2020 годы, в том числе на 2011-2013 годы (1-й этап ДЦП) предусмотрено 4 317,9 млн. рублей.

Средства краевого бюджета составляют 66,8% от общего объема ассигнований по Программе или 6 709,9 млн. рублей.

Анализ долевого участия сторон показал, что в 2011 – 2013 годах (1-й этап ДЦП) за счет привлечения внебюджетных источников в большем объеме увеличены плановые объемы финансирования Программы на 7,1% по сравнению с объемами, предусмотренными в Четырехстороннем соглашении. Результаты анализа представлены в таблице.

млн.рублей			
Источники финансирования	Предусмотрено в Четырехстороннем соглашении	Утверждено в ДЦП	Отклонения
Федеральный бюджет	600,0	630,0	+30,0
Консолидированный бюджет края	7 447,0*	6 726,1	-720,9
Итого бюджетные средства	8 047,0	7 356,1	-690,9
ОАО «ГМК Норильский Никель»	1 325,0	2 443,3	+1 118,3
Организации коммунального комплекса	-	236,4	+236,4
Итого внебюджетные средства	1 325,0	2 679,7	+1 354,7
Всего	9 372,0	10 035,8	+663,8

ДЦП утратила силу с 01.01.2014 в связи с утверждением государственной программы края «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности»⁴ (далее по тексту – Госпрограмма по ЖКХ).

В составе Госпрограммы по ЖКХ утверждена подпрограмма «Развитие объектов социальной сферы, капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда муниципальных образований город Норильск и Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район» на 2014 - 2020 годы» с объемом ассигнований на 6 лет в общей сумме 5 724,5 млн. рублей, что обеспечивает преемственность целей, закрепленных Четырехсторонним соглашением и Программой.

Общий объем ассигнований 1-го этапа реализации ДЦП и подпрограммы «Развитие объектов социальной сферы, капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда муниципальных образований город Норильск и Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район» Госпрограммы по ЖКХ составляет 10 042,4 млн. рублей или 37% от потребности, заявленной на совещании по вопросам социально-экономического развития г. Норильска и развития ОАО «ГМК «Норильский никель», состоявшемся в октябре 2010 года.

⁴ Утверждена Постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 503-п.

Анализ системы управления процессом реализации мероприятий Программы

Мероприятия Программы реализуются:

- на краевом уровне:

✓ государственными заказчиками: министерством жилищно-коммунального хозяйства края (далее по тексту – МинЖКХ) - 5 мероприятий, направленных на модернизацию и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры в г. Норильске, капитальный ремонт жилищного фонда, ремонт жилых помещений и снос аварийных многоквартирных домов; министерством строительства и архитектуры края (далее по тексту – Минстрой) - 1 мероприятие по строительству детского дошкольного общеобразовательного учреждения на 300 мест в г. Норильске (далее по тексту – детские сады); министерством спорта и молодежной политики края (далее по тексту – Минспорта) - 1 мероприятие по строительству физкультурно-оздоровительного комплекса в г. Дудинке (крытого катка с искусственным льдом на 250 мест в г. Дудинке, далее по тексту – ФОК в г. Дудинке);

- на муниципальном уровне:

✓ муниципальными заказчиками г. Норильска - МУ «Управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города Норильска» (далее по тексту – МУ «УЖКХ г. Норильска») - 4 мероприятия по модернизации и капитальному ремонту объектов коммунальной инфраструктуры, капитальному ремонту жилищного фонда с сохранением устойчивости зданий перспективного жилищного фонда, ремонту жилых помещений и сносу аварийных многоквартирных домов; МУ «Управление капитальных ремонтов и строительства Администрации города Норильска» (далее по тексту – МУ «УКС г. Норильска») - 2 мероприятия по строительству детского сада на 300 мест, доставке и укладке покрытий для двух футбольных полей;

✓ муниципальным заказчиком г. Дудинки – МАУ «Центр развития зимних видов спорта» - 1 мероприятие по строительству ФОК в г. Дудинке;

✓ ОАО «ГМК «Норильский никель» (далее по тексту – ГМК) – 4 мероприятия по строительству 2-х детских садов на 300 мест каждое в г. Норильске, приобретению, доставке и укладке покрытий для двух футбольных полей в г. Норильске, завершению строительства плавательного бассейна в г. Норильске, строительству ФОК в г. Дудинке;

✓ организациями коммунального комплекса г. Норильска - 1 мероприятие по модернизации и капитальному ремонту объектов коммунальной инфраструктуры.

В реализации 4-х мероприятий (капитальный ремонт жилищного фонда с сохранением устойчивости зданий перспективного жилищного фонда, ремонт жилых помещений и снос аварийных многоквартирных домов) принимают участие организации, управляющие жилищным фондом г. Норильска (далее по тексту – управляющие компании).

Организация управления Программой осуществляется МинЖКХ, который является государственным заказчиком – координатором.

Следует отметить, что Программой не установлены специальные механизмы государственно – частного партнерства. Кроме того 9 из 10 мероприятий Программы носят адресный характер, что не потребовало создания Комиссии по вопросам реализации ДЦП.

Фактически взаимодействие муниципальных заказчиков с частными организациями складывалось следующим образом:

- МУ «УКС г. Норильска» заключило с ГМК соглашение о проведении работ по проектированию и строительству 2-х детских садов на 300 мест каждое. В свою очередь ГМК привлекались подрядные организации. Построенные ГМК и введенные в эксплуатацию объекты переданы в муниципальную собственность (казну) г. Норильска;

- ГМК предоставляются добровольные пожертвования денежных средств на строительство ФОК в г. Дудинке - МАУ «Центр развития зимних видов спорта» в соответствии со ст.26 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

- Администрацией города Норильска в 2011, 2012 и 2013 годах заключались соглашения о сотрудничестве с двумя организациями коммунального комплекса - МУП «Канализационные очистные сооружения» и ОАО «Норильско-Таймырская энергетическая компания». В соглашениях указывалось, что за счет собственных средств, предусмотренных в утвержденных тарифах, инвестор (организация коммунального комплекса) обеспечивает выполнение работ по капитальному ремонту объектов коммунальной инфраструктуры, в том числе предусмотренных ДЦП.

Как показала проверка, рост тарифов организаций коммунального комплекса г. Норильска с учетом расходов на капитальный ремонт и развитие, установленных для ОАО «Норильско-Таймырская энергетическая компания» и МУП «Канализационные очистные сооружения», не превысил значений предельных индексов, принятых Федеральной службой по тарифам РФ для края и МинЖКХ для г. Норильска и г. Дудинки.

В связи с ростом тарифов на теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение при существующем ограничении роста платы населения за коммунальные услуги (действие предельных индексов) с 2012 года из бюджета муниципального образования город Норильск выделяются бюджетные ассигнования на компенсацию выпадающих доходов организаций коммунального комплекса в суммах 3,5 млн. рублей в 2012 году (местный бюджет) и 3,3 млн. рублей в 2013 году (краевой бюджет).

В ходе проверки выявлены следующие недостатки системы управления Программой: МинЖКХ нарушались сроки предоставления в министерство экономики и регионального развития края и в Минрегион РФ доклада об исполнении Программы с оценкой эффективности ее реализации, а также ежемесячной сводной информации о ходе реализации Программы и отчета об исполнении Программы, установленные п.2.4.3 раздела 2.4. ДЦП «Организация управления программой и контроль за ходом ее выполнения».

Проверка исполнения бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию мероприятий Программы

В целом на реализацию Программы были предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 10 042,4 млн. рублей, в том числе на 2011 – 2013 годы (1-й этап реализации ДЦП) 4 317,9 млн. рублей.

Фактически в 2011 – 2013 годах (1 этап реализации ДЦП) профинансировано из всех источников 3 696,8 млн. рублей, что составило 85,6% от плановых значений. Наибольший объем неосвоенных средств (566,6 млн. рублей) образовался в ходе строительства 3-х детских садов в г. Норильске из которых 2 детских сада строились за счет средств ГМК.

Как показали результаты реализации мероприятия «Предоставление субсидий бюджету муниципального образования г. Норильск на выполнение работ по строительству объекта «Дошкольное образовательное учреждение на 300 мест по адресу: г. Норильск, район Центральный, ул.Талнахская, район дома № 30», недоосвоение средств краевого бюджета 127,4 млн. рублей получено по причине завышения плановых объемов ассигнований Программы по данному мероприятию над сметной стоимостью объекта, подтвержденной положительным заключением госэкспертизы от 16.08.2011. При отсутствии потребности в бюджетных средствах на сумму 127,4 млн. рублей муниципальным заказчиком данного мероприятия МУ «УКС г.Норильска» в 2012 и 2013 годах не инициировалось соответствующее изменение в ДЦП перед государственным заказчиком Минстроем.

Недовыполнение плановых значений по мероприятию «Сохранение устойчивости зданий перспективного жилищного фонда» на 12,5 млн. рублей обусловлено корректировкой фактических объемов работ, уточненных при вскрытии свайных оснований.

Причиной неисполнения плановых бюджетных назначений в сумме 18,8 млн. рублей по мероприятию «Предоставление субсидий бюджету муниципального образования г. Норильск на выполнение работ по ремонту жилых помещений и сносу аварийных многоквартирных домов» является экономия по торгам (11,3 млн. рублей) и уменьшение объемов работ в ходе производства ремонта (7,5 млн. рублей).

Не в полном объеме освоены средства и по строительству ФОК в г. Дудинке. Неосвоение 17,1 млн. рублей в 2011 – 2013 годах поясняется незавершенностью подрядных работ.

В целом, как и предусмотрено в Четырехстороннем соглашении, бюджетная составляющая в финансировании Программы превалирует над объемом привлеченных внебюджетных средств: бюджетные расходы составили 2 295,1 млн. рублей или 62%, внебюджетные средства - 1 401,7 млн. рублей или 38%. Структура финансирования сложилась следующим образом:

- из федерального бюджета – профинансировано 210,0 млн. рублей или 97% от плановых значений;
- из краевого бюджета - 2 073,4 млн. рублей, или 92,9%;
- из местных бюджетов - 11,7 млн. рублей, или 92,9%;

- из внебюджетных источников - 1 401,7 млн. рублей, или 75,4%.

В период 2011-2013 годы (1-й этап реализации ДЦП) финансировались 9 из 10 мероприятий, в том числе 8 мероприятий за счет бюджетных средств. В полном объеме средства использованы на реализацию 3 из 9 мероприятий.

По отчетным данным Администрации города Норильска в 1-м этапе реализации ДЦП ГМК не осуществлял финансирование мероприятия «Завершение строительства плавательного бассейна в г. Норильске», реализуемого ГМК за счет собственных средств. В 2011, 2012 годах ГМК выполнены инженерные изыскания и разработана проектно-сметная документация, но строительство объекта в 2011–2016 годах ГМК не планируется. В этой связи срок завершения строительства плавательного бассейна в г. Норильске перенесен с 2013 года на 2020 год.

Анализ эффективности и результативности использования средств

Для оценки результативности и эффективности в ДЦП предусмотрены две группы оценочных показателей:

1) ожидаемый результат от реализованных программных мероприятий (в натуральном выражении), эффект. Значения указанных показателей утверждены применительно ко всему сроку реализации Программы и перед завершением срока ее действия не корректировались;

2) целевые показатели от реализации Программы, отражающие обеспечение комфортных условий проживания и повышение качества предоставления населению жилищно-коммунальных услуг с учетом доступности их стоимости, а также обеспечение потребности в объектах социальной инфраструктуры.

Значения 12 целевых показателей приведены в ДЦП по каждому году реализации Программы, что позволяет провести оценку результативности мероприятий.

По итогам реализации 1-го этапа реализации ДЦП (2011-2013 годы) отмечается 100% выполнение целевых показателей результативности программы ввиду того, что показатели корректировались МинЖКХ в конце каждого финансового года под фактическое исполнение мероприятий.

В течение 2011-2013 годов ДЦП корректировалась 10 раз, из них 5 раз изменялись объемы и источники финансирования. Общий объем финансирования 1-го этапа ДЦП увеличился на 391,2 млн. рублей. Изменялись и показатели результативности в 1-м этапе реализации ДЦП, в том числе:

- увеличились значения показателей:

✓ мощности детских садов - ввод мест в дошкольных образовательных учреждениях с 660 увеличен до 900 (на 240 мест) с одновременным увеличением объемов финансирования на 117,8 млн. рублей;

✓ объема сноса аварийных и ветхих строений – на 13,5 тыс.кв.м. с увеличением объемов финансирования на 6,4 млн. рублей;

✓ доли строений, требующих восстановления несущих способностей конструкций и оснований фундаментов – на 6% без изменения объемов финансирования;

✓ доли аварийных и ветхих строений в общем количестве строений – на 0,5%;

- не изменились значения показателей количества отремонтированных квартир – по 160 квартир ежегодно, при этом объемы финансирования уменьшились на 31,8 млн. рублей;

- уменьшились значения показателей объема ремонта инженерных сетей в 1,8 раза (с 17,8 тыс.пог.м. до 9,6 тыс.пог.м.) без изменения объемов финансирования.

На более ранние сроки (с 2014 года на 2013 год) перенесены показатели результативности объема восстановления жилищного фонда - 6 047 кв.м., соответственно объемы финансирования увеличились на 25,4 млн. рублей.

Несмотря на достижение заданных результатов, эффективность реализации Программы по критериям, установленным Порядком оценки долгосрочных целевых программ⁵, равна «нулю». Такие данные приведены МинЖКХ в докладе об исполнении Программы с оценкой эффективности ее реализации, который МинЖКХ ежегодно предоставляет в Минэконом в соответствии с требованиями раздела 2.4. ДЦП «Организация управления программой и контроль за ходом ее выполнения».

В 1-м этапе реализации ДЦП выполнены 8 из 10 мероприятий, сроки завершения 2-х мероприятий перенесены на 2014 и 2020 годы.

Следует отметить, что механизмом реализации ДЦП не предусмотрен контроль государственных заказчиков за реализацией 3-х мероприятий, реализуемых ГМК. Информация о готовности объектов, строящихся с привлечением внебюджетных средств, предоставлена в отчетах Администрации города Норильска и Контрольно-счетной палаты г. Норильска и свидетельствует о следующем.

Результатом реализации мероприятия по проектированию и строительству двух детских садов, строящихся за счет средств ГМК, стал ввод объектов в эксплуатацию в ноябре 2013 года.

По данным Контрольно-счетной палаты г. Норильска 3 вновь построенных детских сада позволили ликвидировать очередь детей в дошкольные учреждения в возрасте 3-7 лет, при этом сохраняется потребность в детских садах для детей в возрасте от 0 до 3-х лет.

По итогам реализации другого мероприятия «Приобретение, доставка и укладка покрытий для двух футбольных полей» в 2011 году введены в эксплуатацию 2 футбольных поля. По данным проверки передача футбольных полей в муниципальную собственность не завершена в 1-м этапе реализации ДЦП по причине несвоевременного оформления муниципальным заказчиком и подрядной организацией ООО «Спецспортстрой» земельных участков.

⁵ Утвержден постановлением Правительства края от 03.12.2008 № 211-п «Об утверждении Порядка реализации целевых программ, Порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ».

Далее изложены результаты реализации мероприятий Программы, финансируемых за счет бюджетных средств, и достижения показателей эффективности (результативности).

1) Ожидаемым результатом реализации мероприятия «Модернизация и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры» обозначен ремонт 9 645 погонных метров инженерных сетей. По данным МинЖКХ отремонтировано 10 411 погонных метров, что на 766 погонных метров больше запланированного на 1-й период реализации ДЦП.

Заказчиком работ по модернизации и капитальному ремонту 13 объектов коммунальной инфраструктуры (участков магистральных коллекторов) выступило МУ «УЖКХ г. Норильска». За счет бюджетных средств модернизация проводилась на 4 объектах из 13. На 9 объектах работы осуществлялись за счет средств организаций коммунального комплекса г. Норильска, предусмотренных в тарифах.

Как показала проверка, при пересмотре тарифов на теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение в производственных программах МУП «Канализационные очистные сооружения» и ОАО «Норильско-Таймырская энергетическая компания» начиная с 2011 года ежегодно увеличиваются объемы расходов на капитальный ремонт и предусматриваются средства на развитие организаций – инвестиционная составляющая.

Так для ОАО «Норильско-Таймырская энергетическая компания» рост объемов капитального ремонта и инвестиционной составляющей, предусмотренных в тарифах на холодное водоснабжение для г. Норильска, в 2013 году составил 2,6 раза в сравнении с аналогичными расходами, предусмотренными в тарифе 2010 года. По тарифам на теплоснабжение и водоотведение наибольший рост объемов капитального ремонта и инвестиционной составляющей пришелся на 2011 и 2012 годы.

Анализ выполнения работ на всех объектах показал, что достижение запланированных объемов по мероприятию в целом получено за счет перевыполнения работ по модернизации и капитальному ремонту на отдельных участках магистральных коллекторов, в том числе: теплоснабжения (5 638 м.п., что на 674 м.п. больше плана), холодного водоснабжения (2 976 м.п., или на 494 м.п. больше), водоотведения и очистки сточных вод (1 997 м.п., или на 1 109 м.п. больше).

Не выполнены плановые показатели капитального ремонта и модернизации магистрального коллектора, запланированные на 2011-2013 годы, фактически выполнено 708 м.п., что на 603 м.п. меньше плана.

Из 13 объектов коммунальной инфраструктуры г. Норильска (участков магистральных коллекторов) в проверяемый период закончены ремонт и введены в эксплуатацию 11, завершение работ на 2 объектах планируется в 2014-2015 годах.

2) Достигнуты ожидаемые результаты реализации двух мероприятий по комплексному капитальному ремонту многоквартирных домов и сносу аварийных многоквартирных домов. За 2011-2013 годы выполнены работы

по укреплению фундаментов 72 зданий, разработана проектно-сметная документация для проведения комплексного капремонта 4 многоквартирных домов, полностью отремонтированы 3 многоквартирных дома.

По данным проверки Контрольно-счетной палаты г. Норильска в состав комплексного капитального ремонта 3-х многоквартирных домов входили следующие виды работ: усиление конструкций «0» циклов; восстановление цокольных, межэтажных, чердачных перекрытий; замена несущих и ограждающих конструкций кровель; ремонт инженерных систем и оборудования; ремонт и окраска фасадов зданий; внутренняя отделка помещений; благоустройство территорий.

Всего за период 2011-2013 годов снесено 12 строений, в том числе в 2011 году - 6, в 2013 году - 6, из которых 3 - переходящие с 2012 года. Выездная проверка Счетной палаты края подтвердила фактическое выполнение работ.

3) По итогам реализации мероприятия по ремонту квартир под переселение из аварийного и ветхого жилищного фонда за 2011 – 2013 годы отремонтировано 480 квартир общей площадью 19,6 тыс.кв.м., ожидаемый результат достигнут.

Следует отметить, что указанное мероприятие единственное в ДЦП, по которому не предусмотрен адресный перечень квартир, подлежащих ремонту, либо принципы их отбора.

Выборочной проверкой соблюдения условий муниципальных контрактов установлены нарушения сроков сдачи выполненных работ 16 подрядными организациями (от 10 дней до 7 месяцев). При этом муниципальный заказчик (МУ «УЖКХ г. Норильска») не воспользовался правом потребовать у подрядной организации уплаты штрафных санкций (неустойки) за нарушение сроков.

Кроме того установлены следующие нарушения в использовании бюджетных средств.

В 2013 году МУ «УЖКХ г. Норильска» оплачены 11,3 млн. рублей, в том числе за счет краевого бюджета – 11,3 млн. рублей, местного – 11,3 тыс. рублей за выполнение непредусмотренных Программой работ. Так в ходе ремонта 19 квартир индивидуальной («сталинской») планировки для предоставления гражданам, переселяемым из аварийных многоквартирных домов, ремонту подвергались межэтажные и чердачные перекрытия.

В соответствии со ст. 36 Жилищного кодекса РФ и Постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность» межэтажные и чердачные перекрытия относятся к общему имуществу в многоквартирном доме. Следовательно, такие виды работ подлежали финансированию по другому мероприятию Программы, предусматривающему комплексный капитальный ремонт многоквартирных домов.

При этом в адресный перечень объектов мероприятия по комплексному

капитальному ремонту многоквартирных домов не включены многоквартирные дома, в которых осуществлялся «комплексный» капитальный ремонт 19 квартир;

В локальных сметных расчетах на ремонт 2 квартир завышено количество звонков, в результате чего были излишне затрачены средства краевого бюджета на демонтаж и монтаж звонков в сумме 82 тыс. рублей, которые в ходе контрольного мероприятия возвращены подрядной организацией ООО «УК «Энерготех» муниципальному заказчику и затем восстановлены в краевой бюджет.

По пояснениям МинЖКХ механизм реализации ДЦП не предусматривает контрольных функций за составом работ по проектно-сметной документации. Кроме того, Администрация города Норильска не проинформировала МинЖКХ о факте включения в состав работ по ремонту квартир межэтажных перекрытий и не представило предложения о необходимости внесения изменений в Программу.

4) Итогом реализации мероприятия по строительству дошкольного образовательного учреждения на 300 мест (по адресу: г. Норильск, район Центральный, ул. Галнахская, район дома № 30) стал ввод объекта в эксплуатацию 29.08.2013 за исключением работ по озеленению, устройству верхнего покрытия подъездных дорог к зданию, тротуаров, хозяйственных, игровых и спортивных площадок, а также отделке элементов фасадов зданий. Работы должны быть выполнены в последующем, при этом сроки выполнения указанных работ не указаны.

При нормативном сроке строительства 12 месяцев объект строился 20,5 месяцев, вследствие чего срок ввода объекта в эксплуатацию, предусмотренный Четырехсторонним соглашением, перенесен почти на год. Причиной затягивания строительства детских садов является отсутствие в г. Норильске своей строительной базы, материалы для строительства и ремонта доставлялись не только по Енисею, но в связи с его маловодностью в проверяемый период – и северным морским путем.

Строительство детских садов запроектировано методом «под ключ» - то есть с полным оснащением его оборудованием, мебелью и инвентарем. Выборочной проверкой муниципальных контрактов в части стоимости приобретенных товаров завышения не установлено.

Выездной проверкой Счетной палаты края и Контрольно-счетной палатой города Норильска подтверждено выполнение работ на объекте в полном объеме, значимых недостатков качества работ не установлено.

Как показала проверка, проекты детских садов, построенных на средства ГМК и за счет бюджетных средств, отличаются друг от друга. При строительстве 2-х детских садов ГМК оснастил их дополнительным оборудованием и мебелью.

5) Ввод ФОК в г. Дудинке первоначально планировался в 2013 году. В ноябре 2013 года Правительством края принято решение о переносе срока завершения строительства объекта на сентябрь 2014 года, при этом средства краевого бюджета на 2014 год Госпрограммой по ЖКХ не запланированы, предполагается финансирование за счет ГМК.

Объем финансирования строительства объекта из краевого и местного бюджетов составил 65,9% от цены договора подряда, заключенного между МАУ «Центр развития зимних видов спорта» и подрядчиком ООО «Водный мир». Остальная часть сметной стоимости – внебюджетное финансирование ГМК.

Как показала проверка, в 2011 году Минспорта без учета требований Бюджетного кодекса РФ (статей 31, 65, 85) и Закона края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края» приобреталось оборудование и материалы (металлоконструкции и металлоизделия) для строительства ФОК в г. Дудинка за счет средств федерального бюджета, не предусмотренных Программой (дополнительное финансирование).

По информации Минспорта указанные функции осуществлялись в соответствии с распоряжением Правительства края от 12.08.2011 № 640-р, которым Минспорта определено государственным заказчиком по закупке оборудования для быстровозводимых физкультурно - оздоровительных комплексов, включая металлоконструкции и металлоизделия.

До настоящего времени не решен вопрос о передаче в муниципальную собственность имущества, приобретенного Минспорта в казну края, что затрудняет формирование полной балансовой стоимости строящегося объекта и, следовательно, определяет риски переноса сроков сдачи объекта.

Выводы

1. Программа принята в целях реализации Четырехстороннего соглашения для предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения г. Норильска, предотвращения критического уровня износа основных фондов жилищно-коммунального комплекса, повышения надежности предоставления коммунальных услуг потребителям, а также необходимости развития сети социальных учреждений г. Норильска и г. Дудинки, то есть - для повышения качества жизни северян.

Программа предусматривает достижение цели через реализацию 10-ти мероприятий с объемом бюджетных ассигнований на 10 лет в сумме 7 356,1 млн. рублей и внебюджетных средств в сумме 2 679,7 млн. рублей. На реализацию 1-го этапа ДЦП запланировано 4 317,9 млн. рублей.

2. Система управления Программой отражает направленность ее мероприятий на решение вопросов местного значения городских округов Норильска и Дудинки в разрезе отраслей. Мероприятия непосредственно реализовывались муниципальными заказчиками, ГМК и организациями коммунального комплекса г. Норильска.

Государственные заказчики МинЖКХ, Минстрой и Минспорта осуществляли финансирование средств господдержки из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований и контроль за их использованием.

МинЖКХ осуществлял общую координацию и контроль за реализацией всех мероприятий Программы.

Специальная Комиссия по вопросам реализации ДЦП не создавалась – 9 из 10 мероприятий имеют адресный характер.

К недостаткам системы управления Программой относится невыполнение требований Программы и Порядка составления и реализации долгосрочных целевых программ, утвержденного Постановлением Правительства края от 03.12.2008 № 211-п «Об утверждении Порядка реализации долгосрочных целевых программ, Порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ», в части сроков предоставления отчетности в Минэкономике края и Минрегион РФ.

Отсутствие внутреннего контроля в МинЖКХ определяет возможность коррупционных рисков.

3. На реализацию мероприятий Программы за 2011-2013 годы профинансировано 3 696,8 млн. рублей из всех источников, что составило 85,6% от плановых значений.

Наибольший объем неиспользованных объемов ассигнований в сумме 566,6 млн. рублей образовался по мероприятиям, предусматривающим строительство детских садов в г. Норильске по причине завышения плановой потребности.

4. По результатам проверки выявлены нарушения в использовании бюджетных средств на общую сумму 11,3 млн. рублей (неправомерные расходы), из которых в ходе проверки восстановлены в краевой бюджет 0,08 млн. рублей.

5. Ожидаемый эффект и результативность достигнуты по 8 из 10 мероприятий, на реализацию которых в 2011 – 2013 годах направлено 3 380,0 млн. рублей или 91,4% от общего объема финансирования.

Мероприятие по завершению строительства плавательного бассейна в г. Норильске перенесено ГМК на 2020 год, завершение строительства ФОК в г. Дудинке перенесено на 2014 год.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

С.Г. Алдашова

Информация о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности реализации полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 31.10.2014 № 15)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2014 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: министерство финансов Красноярского края (далее – Минфин), администрации Березовского, Большемуралинского, Дзержинского, Емельяновского, Пировского, Тюхтетского районов и поселений, входящих в состав указанных муниципальных районов.

Проверяемый период деятельности: 2013 год.

Результаты контрольного мероприятия Общие сведения

В Красноярском крае образованы и наделены соответствующим статусом 534 поселения (1763 населённых пункта). Из них: городских округов – 17, городских и сельских поселений, объединенных в составе 44 муниципальных районов, соответственно 27 и 490. Край характеризуется наличием значительного числа сельских поселений, численность жителей в которых не превышает 500 человек. Поселения с численностью от 16 до 20 тыс. человек наделены статусом, как городских округов (г. Боготол, г. Бородино), так и городских поселений (п. Березовка, г. Козинск, пгт. Шушенское).

Численность постоянного населения края на 01.01.2014 составила 2 852,8 тыс. человек. В сельских и городских поселениях проживает 38% населения края. В целом по поселениям в 2013 году отмечено снижение численности населения, а в 26 муниципальных районах вместе с миграционным оттоком (главным фактором снижения численности) наблюдалась и естественная убыль. В 7 муниципальных районах края (Березовский, Емельяновский, Ачинский, Северо-Енисейский, Шарыповский, Минусинский, Кежемский) численность населения увеличилась (на 78% обеспечено естественным приростом).

За 2002-2010 годы в крае в 3 раза увеличилось число населенных пунктов в которых никто не проживает; почти удвоилось число населенных пунктов с численностью жителей 10 человек и менее; на треть увеличилось количество населенных пунктов с численностью населения более 10, но менее 50 человек.

Средний возраст проживающих в городских и сельских поселениях жителей варьируется от 33,2 до 40,9 лет, превышая аналогичный показатель по городским округам. А доля жителей в трудоспособном возрасте в общей численности жителей муниципальных районов составляет от 51,4% до 63,9%, при средней по краю – 61,5%.

В 10 муниципальных районах края в 2013 году было зарегистрировано значительное сокращение численности работников списочного состава по сравнению с 2012 годом.

Качество жизни населения в поселениях края характеризуется следующим уровнем и динамикой:

охват детей в возрасте 1-6 лет дошкольными образовательными услугами по 34 муниципальным районам ниже среднего значения по краю (59,8%);

при положительной динамике показателей по благоустройству жилищного фонда, удельный вес общей площади сельского жилищного фонда оборудованного водопроводом составляет на 01.01.2014 – 36,7%, водоотведением (канализацией) – 19,5%, отоплением – 34,7%, горячим водоснабжением – 12,9%, ваннами (душем) – 13,9%, газом – 23,4%, напольными электроплитами – 23,2%;

из объектов социальной сферы в сельских населенных пунктах (в зависимости от численности населения) имеются общеобразовательные школы, фельдшерско-акушерские пункты, библиотеки, учреждения культуры. Из 8 сельских поселений, охваченных проверкой, детские сады отсутствовали в 3 поселениях. В большинстве поселений (за исключением административных центров муниципальных районов) спортивные объекты имеются только при школах;

37,5% автомобильных дорог общего пользования местного значения на начало 2013 года не отвечали нормативным требованиям;

уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в 34 муниципальных районах на 10-50% ниже средней по краю. Исключение составляют в основном северные и приравненные к ним территории. Низкий уровень заработной платы сохраняется в «сельскохозяйственных» территориях (в Канском районе – 15,8 тыс. рублей).

Вклад муниципальных районов в развитие экономики края не равномерен. В отдельных муниципальных районах сконцентрирована основная доля производств (6 муниципальных районов формируют 89,8% объема отгруженной продукции в «добыче полезных ископаемых», 6 районов – 22,8% объема в «производстве пищевых продуктов,...», 4 района – 83,6% в производстве древесины необработанной, 6 районов – 15,9% в «Производстве и распределении электроэнергии, газа и воды»). «Лидерами» по вкладу в промышленное производство являются районы: Туруханский, Ачинский, Мотыгинский, Большеулуйский и Шарыповский (в целом 30,2%). В результате реализации крупных инвестиционных проектов состав «лидеров» должен измениться, но наличие крупных предприятий приводит к еще большей дифференциации поселений внутри муниципальных районов.

Сельское хозяйство не является доминирующим в формировании валового регионального продукта края. Однако для большинства поселений и даже муниципальных районов края крупные сельскохозяйственные предприятия можно назвать градообразующими (например, Ужурский и Назаровский районы). Соответственно деятельность сельскохозяйственных предприятий определяет бюджетные возможности поселений и зачастую подменяет органы местного

самоуправления территорий. Как показало контрольное мероприятие, причиной стагнации в экономиках отдельных поселений стала ликвидация или постепенное ухудшение финансового состояния сельхозтоваропроизводителей (например, Новомитропольский сельсовет Тюхтетского района), отсутствие свободных сельскохозяйственных земель для развития новых форм хозяйствования (Леонтьевский сельсовет Тюхтетского района). При этом недостатки региональной политики в сфере социально-экономического развития муниципалитетов приводят к неэффективному расходованию средств. Так возможное банкротство единственного сельскохозяйственного предприятия (Новомитропольский сельсовет Тюхтетского района) может спровоцировать отток населения и невостребованность новой строящейся школы на 115 учеников (в действующей школе обучается 85 учеников). Экономическое развитие поселений ограничивается недостаточностью местного рынка для сбыта продукции сельскохозяйственного производства.

В тоже время размещение социальных учреждений в депрессивных территориях позволяет улучшить социально-экономическую ситуацию. Например, на территории Российского сельсовета Большемуртинского района отсутствуют производственные предприятия. Основным источником доходов сельских жителей является личное подсобное хозяйство. В результате размещения в поселении филиала КГБУСО «Пансионат для граждан пожилого возраста и инвалидов «Прибрежный» созданы дополнительные рабочие места.

По итогам ранжирования муниципальных районов, проведенного по отдельным статистическим показателям социально-экономического развития (Красноярскстат, «Сравнительный анализ социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края за 2013 год») в 2013 году высокую рейтинговую оценку среди муниципальных районов получили Туруханский, Таймырский Долгано-Ненецкий, Кежемский, Богучанский, Мотыгинский, Северо-Енисейский, Емельяновский и Эвенкийский муниципальные районы. В группу аутсайдеров вошли: Тюхтетский, Идринский, Саянский и Тасеевский районы.

Нормативное правовое регулирование

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения равных возможностей органов местного самоуправления по предоставлению муниципальных услуг на соответствующей территории основано на Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод человека независимо от места жительства (статья 19).

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) закреплены вопросы местного значения, реализация которых относится к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. В зону ответственности городских и сельских поселений включено в текущем году 39 вопросов местного значения (в 2013 году – 40 вопросов), в основных

сферах жизнедеятельности: жилищно-коммунальное хозяйство, физкультура и спорт, культура, дорожная деятельность и транспорт, развитие сельскохозяйственного производства и малого предпринимательства.

Для финансового обеспечения реализации вопросов местного значения поселений органами местного самоуправления БК РФ определен перечень налоговых и неналоговых доходов, зачисляемых в бюджеты поселений, а также предусмотрены механизмы введения дополнительных нормативов отчислений налоговых доходов и оказания финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета муниципального района.

Полномочие по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений является полномочием органов государственной власти края по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств краевого бюджета (подпункт 37 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Кроме того, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, отнесено к вопросам местного значения муниципального района (статья 15 Закона о местном самоуправлении).

В Красноярском крае вопросы межбюджетных отношений, отнесенные к полномочиям субъекта РФ, урегулированы в Законе края от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» (далее – Закон о межбюджетных отношениях).

Согласно действующим нормативным правовым актам, выравнивание бюджетной обеспеченности поселений является частью системы межбюджетных отношений, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов с целью реализации муниципальным образованием вопросов местного значения.

В проверяемый период выравнивание уровня бюджетной обеспеченности сельских и городских поселений осуществлялось по следующей модели:

- из краевого бюджета бюджетам муниципальных районов предоставлялись субвенции по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений с последующим зачислением средств в бюджеты поселений (в соответствии с Законом края от 29.11.2005 № 16-4081 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов края отдельными государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района края», далее – Закон о наделении полномочиями). Субвенции, полученные бюджетами муниципальных районов, включались в дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (статья 137 БК РФ). Механизм замены дотаций на дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц (полностью или частично) не применялся;

- из районного бюджета (районных фондов финансовой поддержки поселений – РФФПП) предоставлялись дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (статья 142.1 БК РФ).

В соответствии со статьей 15 Закона о межбюджетных отношениях поселения, в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали двукратный средний уровень налоговых доходов по поселениям края в расчете на одного жителя, предусматривают на очередной финансовый год в составе своих бюджетов предоставление субсидии краевому бюджету (отрицательный трансферт).

На основании статьи 142.1 БК РФ Законом о межбюджетных отношениях утвержден Порядок определения районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций из указанных фондов (далее – Порядок определения РФФП), которым закреплены 4 способа определения объема фонда.

В проверенных районах применялся способ распределения дотаций посредством закрепления минимального уровня бюджетной обеспеченности с целью обеспечения заданного целевого уровня выравнивания бюджетной обеспеченности.

В ходе контрольного мероприятия установлены следующие недостатки нормативно-правового регулирования вопросов выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений.

1. При расчете объемов предоставления дотаций поселениям не учитываются (в виду отсутствия) единые базовые стандарты бюджетных услуг и минимальные нормативы финансовых затрат.

2. Неполный объем официальной статистической информации в разрезе поселений усложняет оценку текущего социально-экономического состояния поселения и создает затруднения при расчетах потребностей местных бюджетов.

3. Формула расчета индекса налогового потенциала, установленного Порядком определения РФФП, и используемого при расчетах расчетной бюджетной обеспеченности поселений не соответствует статье 142.1 БК РФ, в виду включения в расчет (помимо налоговых доходов) арендной платы за землю и иных неналоговых доходов с долей не менее 10% в совокупном объеме доходов.

4. Методики распределения районных фондов финансовой поддержки поселений, установленные Порядком определения РФФП, не учитывают отдельные особенности функционирования городских и сельских поселений, в том числе в целях учета процессов урбанизации (например, удельный вес городского жилищного фонда, оборудованного различными видами благоустройства, в 2 раза выше благоустройства сельского жилья).

5. В методиках распределения средств районных фондов финансовой поддержки:

Большемуртинский и Пировский районы – не предусмотрены алгоритмы действий и варианты перераспределения дотаций в случаях превышения у конкретного поселения среднего уровня расчетной бюджетной обеспеченности. Недостатки правового регулирования привели в 2013 году к тому, что расчетный

объем средств РФФП по поселениям Пировского района уменьшен на 1%, по Большемуртинскому району он увеличен на 39,8%;

Большемуртинский, Тюхтетский, Пировский, Дзержинский и Березовский районы – не установлены механизмы расчета корректирующих коэффициентов, используемых для определения критерия выравнивания финансовых возможностей поселений. Размер коэффициента на 2013 год варьировался в диапазоне от 1,61 по Большемуртинскому району до 2 по Дзержинскому району.

Пировский, Тюхтетский и Большемуртинский районы – не установлена зависимость объема предоставляемой в конкретном месяце дотации и «сезонных потребностей, возникающих в процессе исполнения бюджетов поселений». В Пировском районе не указаны сроки предоставления бюджетам поселений дотаций.

6. В нарушение статьи 142.4 БК РФ в Большемуртинском, Дзержинском, Тюхтетском, Емельяновском и Пировском районах порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов правовыми актами представительных органов муниципальных районов не утверждались. В отсутствие правового регулирования осуществлены расходы в сумме 120 334,3 тыс. рублей.

Выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов и в целом финансовое обеспечение межбюджетных отношений осуществляется в условиях постоянного перераспределения полномочий между уровнями бюджетной системы и налоговых источников. В результате вышеуказанные изменения приводят к необходимости корректировки межбюджетных отношений и влияют на объемы средств, передаваемых в местные бюджеты в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности.

Внесение изменений в бюджетную политику на региональном уровне в предстоящий период связано с необходимостью реализации Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 136-ФЗ). Прежде всего, это введение механизма финансирования вопросов местного значения внутригородскими районами и особого (сокращенного) перечня вопросов местного значения для сельских поселений (при введении возможности его расширения законами субъектов Российской Федерации).

Документы долгосрочного социально-экономического развития края и муниципальных районов (в части развития системы межбюджетных отношений)

Пути дальнейшего развития местного самоуправления Президентом РФ обозначены в послании Федеральному Собранию Российской Федерации (декабрь 2013 года): необходимо уточнение общих принципов организации местного

самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах.

Одним из механизмов реализации государственной политики в отношении муниципальных образований являются межбюджетные отношения (статья 6 БК РФ). На уровне Российской Федерации за прошедший период новая концепция (стратегия) развития межбюджетных отношений не принята. Новые подходы по совершенствованию взаимоотношений между публично-правовыми образованиями в бюджетной сфере отражены в Основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Так предусматривается внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ, в частности подготовлены инициативы по:

введению норм, устанавливающих возможность перераспределения регионами в пользу местных бюджетов отдельных неналоговых доходов, что позволит направить в местные бюджеты дополнительные доходы за счет межбюджетного регулирования и повысить их финансовую обеспеченность;

уточнению форм межбюджетных трансфертов, включая введение дотаций в целях обеспечения сбалансированности бюджета, «горизонтальных межбюджетных трансфертов», ограничение сферы межбюджетных трансфертов, ужесточение требований к распределению субсидий исключительно законами (решениями) о бюджете.

Федеральная бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений на предстоящую трехлетку сосредоточена на решении следующих задач:

усиление выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов;

обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

продолжение консолидации отдельных видов межбюджетных трансфертов, а также их распределение на этапе принятия бюджета.

Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 утверждена государственная программа Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» (далее – Программа). В отношении муниципальных образований Программой на среднесрочную перспективу поставлены задачи по совершенствованию системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, обеспечение сбалансированности местных бюджетов и повышение эффективности управления муниципальными финансами.

Региональным законодательством не предусмотрена разработка стратегического документа, определяющего основные направления межбюджетных отношений в долгосрочной перспективе. Не установлена Законом края от 10.02.2000 № 9-627 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Красноярском крае» обязательность включения соответствующих разделов и в стратегические документы социально-экономического развития края.

В проекте Стратегии социально-экономического развития Красноярского края на период до 2020 года (от 16.05.2013), размещенной на портале «Красноярский край», отсутствуют основные направления реализации межбюджетной политики края в долгосрочной перспективе. Однако на федеральном уровне в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, установлены принципы развития межбюджетных отношений федерального центра и субъектов Российской Федерации.

Вопросы межбюджетных отношений в крае не консолидированы и в одной государственной программе.

В комплексные программы социально-экономического развития проверенных районов вопросы межбюджетных отношений также не включены.

Система взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений

Согласно статье 6 Устава Красноярского края «органы государственной власти края содействуют развитию местного самоуправления на территории края, взаимодействуют с органами местного самоуправления в формах, установленных федеральными законами и законами края».

На Губернатора края возложена организация взаимодействия органов исполнительной власти края с органами местного самоуправления. К функциям Администрации Губернатора Красноярского края, в целях обеспечения взаимодействия первого лица края с органами местного самоуправления, отнесена разработка основных направлений территориальной политики, подготовка предложений Губернатору края по организации взаимодействия органов исполнительной власти края с органами местного самоуправления.

К компетенции министерства экономики и регионального развития Красноярского края отнесено нормативное правовое регулирование регионального развития края, рассмотрение, согласование проектов и осуществление контроля за ходом реализации комплексных программ социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов края.

Нормативными правовыми актами края не предусмотрено наличие органа исполнительной власти – координатора, осуществляющего функции по выработке и реализации «территориальной» политики края, включающей содействие всестороннему развитию муниципальных образований, местного самоуправления.

Законом о межбюджетных отношениях определены участники межбюджетных отношений в крае: субъект Российской Федерации – Красноярский край; городские округа и муниципальные районы; городские и сельские поселения.

Создание условий для развития межбюджетных отношений на территории края, разработка нормативных правовых актов по регулированию межбюджетных отношений отнесены к компетенции Минфина. Все задачи, закрепленные за Минфином Положением о министерстве финансов Красноярского края, утвержденным постановлением Правительства края от 31.07.2008 № 11-п, связаны с функционированием и развитием бюджетной системы, включая межбюджетные отношения.

В проверяемый период исполнение местных бюджетов в части санкционирования оплаты денежных обязательств, открытия и ведения лицевых счетов возлагалось на Казначейство Красноярского края и его территориальные подразделения. Создание Казначейства позволило повысить качество управления финансовыми ресурсами краевого и местных бюджетов.

В связи с упразднением территориальных структурных подразделений Казначейства Красноярского края требуется усиление контроля со стороны Минфина и главных распорядителей средств краевого бюджета за расходованием средств краевого бюджета муниципальными образованиями края.

Объемы и механизмы формирования и распределения средств краевого бюджета и бюджетов муниципальных районов (межбюджетных трансфертов), направляемых в бюджеты поселений

Информация о предоставлении отдельных видов господдержки из краевого бюджета в бюджеты муниципальных районов и городских округов, влияющих на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, представлена в таблице.

Наименование вида поддержки (без учета дотаций ЗАТО)	млн. рублей					
	2009 (факт)	2010 (факт)	2011 (факт)	2012 (факт)	2013 (факт)	2014 год (план в ред. от 10.06.14)
Фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов	10 090,2	10 123,9	10 115,4	4 475,6	5 311,2	4 941,0
Фонд финансовой поддержки поселений (городских округов)	147,4	176,7	153,3	181,3	191,3	201,3
Дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов	1 767,7	2 260,9	3 130,2	3 385,9	1 384,7	1 906,1
Субсидии бюджетам муниципальных образований края, направленные на выравнивание обеспеченности мун. образований края по реализации ими их отдельных расходных обязательств	0,0	0,0	0,0	635,2	1 782,6	4 876,1
Субвенции по расчету и предоставлению дотаций поселениям	487,8	451,2	474,9	451,1	523,8	481,0
Итого виды поддержки	12 493,0	13 012,8	13 873,9	9 129,2	9 193,6	12 406
НДФЛ по дополнительным нормативам*	0,0	0,0	0,0	5 654,9	6 453,9	6 892
Всего с учетом дополнительных нормативов	12 493,0	13 012,88	19 528,8	15 583,1	16 085,3	19 297,2

* - по данным муниципальных образований Красноярского края

Как следует из приведенных данных в 2014 году менее 2,5% средств краевого бюджета, выделяемых муниципальным образованиям на реализацию вопросов местного значения, «напрямую» направляется бюджетам поселений. При этом в Законе Красноярского края от 05.12.2013 № 5-1881 «О краевом

бюджете на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов» практически отсутствует распределение «целевых» средств не только между поселениями края, но и городскими округами и муниципальными районами. Что снижает прозрачность (открытость) межбюджетных отношений.

Государственными программами края предусмотрено предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований в соответствующих сферах. Всего в 2014 году предусмотрена 101 субсидия (в 2013 году – 77 субсидий). Отдельные из программ содержат до 15 видов целевых средств. Передача органам местного самоуправления исполнения государственных полномочий сопровождается выделением в 2014 году – 47 субвенций (в 2013 году – 59 субвенций).

Государственной программой «Управление государственными финансами Красноярского края» на 2014-2016 годы предусмотрено предоставление бюджетам муниципальных образований:

дотаций (включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений) с целью «обеспечения равных условий для устойчивого и эффективного исполнения расходных обязательств муниципальных образований, обеспечения сбалансированности и повышения финансовой самостоятельности местных бюджетов». Как показывает практика решения вопросов местного значения, объем выделяемых на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дотаций позволяет решать на муниципальном уровне только текущие задачи;

субсидий на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими отдельных расходных обязательств в объеме 4,9 млрд. рублей ежегодно. Методика распределения субсидий предусматривает определение размера субсидии исходя из сравнения объема доходов бюджета муниципального образования (включая суммарный объем налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального образования края, определенный исходя из прогноза социально-экономического развития края и объем «нецелевых» межбюджетных трансфертов из краевого бюджета) и расчетного объема расходов бюджета муниципального образования края. Данный подход нивелирует достоинства системы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и приводит к несоблюдению таких принципов межбюджетных отношений как равенство бюджетных прав муниципальных образований соответствующих видов, повышение заинтересованности муниципальных образований в увеличении собственных доходов местных бюджетов, приводит к возможности коррупционных проявлений при распределении субсидии.

Сохранен в 2014 году и механизм распределения средств в течение финансового года (актами Правительства края на основании решений комиссий). На 2014 год Законом края от 05.12.2013 № 5-1881 «О краевом бюджете на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов» распределены только 6 субсидий. Переход к формированию бюджетов на основе программного принципа не привел к формированию механизма распределения «целевых»

средств на трехлетний цикл, что затрудняет формирование муниципальными образованиями муниципальных программ и бюджетов в целом.

В 2013 году в бюджеты сельских поселений с учетом средств муниципальных районов направлены дотации в сумме 2 085,1 млн. рублей (40% от общего объема межбюджетных трансфертов (далее – МБТ), предоставленных поселениям). При этом высоким остается объем средств, предоставляемых в виде дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов поселений (553,9 млн. рублей, рост на 53,2%) и иных межбюджетных трансфертов (2 630,5 млн. рублей). Соответственно на основании формализованных методик осуществлено распределение менее 30% объема МБТ, направляемых на решение вопросов местного значения.

Уровень зависимости доходов бюджетов поселений от межбюджетных трансфертов (без субвенций) в 2013 году сократился на 5,5 процентных пункта (удельный вес МБТ в доходах в 2009 году составлял 74,3%, в 2013 году – 68,8%). Однако при таком уровне зависимости от вышестоящего бюджета нет повышения самостоятельности местных бюджетов.

Правомерность (законность) использования субвенций, предоставленных из краевого бюджета на реализацию Закона о наделении полномочиями и средств бюджетов муниципальных районов, направленных на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений

Объем субвенции на 2013 год утвержден в размере 491 084,7 тыс. рублей. Получателями субвенций являлись 43 муниципальных района (кроме Северо-Енисейского района).

Дополнительно в 2013 году объем субвенции увеличен на 6,7% за счет субсидий, перечисляемых в краевой бюджет из бюджетов поселений (32 703,8 тыс. рублей), по которым отмечено превышение двукратного среднего уровня налоговых доходов. Всего субсидию («отрицательный трансферт») в краевой бюджет перечислили в 2013 году 10 муниципальных образований.

В соответствии с постановлением Правительства края от 04.03.2011 № 112-п «Об утверждении Порядка оценки качества выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района края» и приказом Минфина от 06.09.2011 № 77 Минфином ежегодно проводится оценка качества выполнения органами местного самоуправления вышеуказанных полномочий.

Больше всех допущено нарушений при реализации государственных полномочий в 2013 году органами местного самоуправления Березовского района (в 2012 году Большеулуйского и Нижнеингашского районов).

Иных нарушений в проверенных районах в части расчета размера и перечисления дотаций поселениям в рамках реализации Закона о наделении полномочиями не установлено.

В ходе проведения проверки соблюдения администрациями районов правовых актов, регламентирующих формирование и распределение районных фондов финансовой поддержки, установлено следующее.

При расчете размера дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений на 2013 год не соблюдались утвержденные методики распределения средств районных фондов финансовой поддержки (по Емельяновскому району неправомерные расходы составили 8,3 млн. рублей, Тюхтетскому району – 1,7 млн. рублей), произвольно изменялся общий объем предоставляемых дотаций (Большемуртинский, Пировский районы), из числа получателей дотаций исключались поселения – административные центры муниципальных районов, которые имеют более развитую собственную доходную базу, исполняют бюджет с профицитом, не имеют муниципального долга (Тюхтетский сельсовет).

В Березовском районе в 2013 году дотации в бюджеты поселений в объемах, утвержденных решением о бюджете, не перечислены (не исполнено 763 тыс. рублей).

Прогнозирование и отчетные данные о социально-экономическом развитии поселений. Исполнение бюджетов поселений

По состоянию на 01.10.2014 комплексные программы социально-экономического развития действуют в 287 поселениях края (в том числе из числа проверенных в поселениях Дзержинского и Пировского районов).

В большинстве поселений, проверенных в рамках настоящего контрольного мероприятия, разрабатываются среднесрочные прогнозы социально-экономического развития (исключение п. Большая Мурта Большемуртинского района). В тоже время в несоответствии со статьями 169, 172-173 БК РФ прогнозы составляются в упрощенной форме, их обоснование и сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений не осуществляется. В результате не соблюдается принцип достоверности бюджета, установленный статьей 37 БК РФ. Не всеми поселениями проводился анализ реализации прогнозов социально-экономического развития (например, Леонтьевский сельсовет Тюхтетского района).

Бюджеты поселений

Доходы бюджетов поселений за 2009-2013 годы в целом по краю приросли на 9,1% (с 6 863,9 до 7 486,2 млн. рублей). Налоговые и неналоговые доходы за данный период увеличились на 42,8% (с 1 585,3 до 2 264,8 млн. рублей).

Уровень зависимости доходов бюджетов поселений от межбюджетных трансфертов (без субвенций) в 2013 году сократился на 5,5 процентных пункта (удельный вес МБТ в доходах в 2009 году составлял 74,3%, в 2013 году – 68,8%).

В 2013 году основной объем средств в бюджетах сельских поселений направлен на решение вопросов местного значения – 98,5% (5 271,4 млн. рублей), городских поселений – 99,2% (2 086,3 млн. рублей). На осуществление государственных полномочий в сельских поселениях направлено 1,5% от расходов бюджетов (79,2 млн. рублей), городских поселениях – 0,8% (17,4 млн. рублей).

Расходы на содержание органов местного самоуправления в расходах на решение вопросов местного значения в 2013 году у сельских поселений составили 30,0% (1 579,1 млн. рублей), у городских поселений – 23,1% (483,9 млн. рублей).

Кроме этого средства направляются на реализацию вопросов местного значения в сфере культуры и жилищно-коммунального хозяйства.

В течение 5 анализируемых лет (за исключением 2010 года) сальдировано бюджеты сельских поселений исполнены с дефицитом, увеличившимся в 2013 году к 2009 году на 11,4% (с 35,7 до 39,8 млн. рублей). Бюджеты городских поселений в анализируемом периоде исполнены с профицитом, возросшим к 2013 году на 59,5% (с 44,9 до 71,6 млн. рублей).

Анализ объема дефицита бюджета в разрезе поселений показал наличие его ежегодного прироста. Дефицит на конец 2012 года по 217 поселениям составлял 68,0 млн. рублей, в 2013 году – 174,8 млн. рублей (по 233 поселениям). В 2014 году (по состоянию на 01.07.2014) исполнение бюджетов с дефицитом запланировано уже по 463 поселениям в размере 403,8 млн. рублей, или с ростом к 2013 году в 2,3 раза. Данные приведены в таблице.

млн. рублей

Период	Профицит бюджета		Дефицит бюджета	
	сумма	кол-во поселений	сумма	кол-во поселений
2012	190,7	302	68,0	217
2013	211,4	278	174,8	233
2014	4,1	17	403,8	463

В тоже время бюджеты отдельных поселений исполняются с профицитом, имеются значительные остатки средств на счетах, отсутствует муниципальный долг (например, поселок Березовка Березовского района, поселок Емельяново Емельяновского района). При этом бюджетам данных муниципальных образований из краевого бюджета предоставляются межбюджетные трансферты, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Общий объем муниципального долга поселений на конец 2012 года составил 72,0 млн. рублей (по 25 поселениям), 2013 года – 77,6 млн. рублей (по 26 поселениям). В 2014 году ожидается сокращение размера долга до 67,1 млн. рублей (по 10 поселениям). Максимальный объем долга образован в поселениях Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района – 55,2 млн. рублей.

Объем кредиторской задолженности на конец 2012 года составлял 38,3 млн. рублей по 147 поселениям, на конец 2013 года – 302,8 млн. рублей (по 201 поселению). В 2014 году наметилась тенденция к сокращению объема задолженности до 44,5 млн. рублей.

Дебиторская задолженность на конец 2012 года имела в 25 поселениях в размере 0,5 млн. рублей, в 2013 году – 0,1 млн. рублей. (4 поселения).

Количество получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из районных фондов финансовой поддержки поселений (включая субвенцию из краевого бюджета) в 2013 году снизилось по сравнению с 2009 годом на 15 единиц до 463 поселений.

В целом объем дотаций поселениям с 2009 по 2013 год увеличился на 34%, (с 1 173,8 до 1 573,1 млн. рублей). В 2014 году запланировано увеличение общего объема дотаций до 1 720,0 млн. рублей (+9,3%).

Средняя обеспеченность поселений доходами на душу населения до выравнивания в 2012 году составляла 2 187,6 рублей, в 2013 году – 2 492,5 рублей, 2014 году (план) – 2 651,7 рублей⁶. Рост составил 21,2% при уровне инфляции за трехлетний период – 19,8%.

Анализ бюджетной обеспеченности на душу населения до выравнивания показал, что в 2012-2014 годах у большинства поселений края размер доходов варьировался от 128,5 до 2 954,1 рублей на жителя. После выравнивания бюджетной обеспеченности размер доходов составил от 2 954,2 до 8 191,2 рублей. Также возросло число поселений с размером доходов от 8 191,3 до 16 170,7 рублей. Данные приведены в таблице.

единиц

Диапазон	2012 год		2013 год		2014 (план)	
	до выравнивания	после выравнивания	до выравнивания	после выравнивания	до выравнивания	после выравнивания
От 128,5 до 2 954,1 руб.	468	27	455	30	445	30
От 2 954,2 до 8 191,2 руб.	37	279	49	247	52	276
От 8 191,3 до 16 170,7 руб.	12	149	8	168	10	144
От 16 170,8 до 24 342,1 руб.	2	27	2	34	3	28
От 24 342,2 до 47 912,5 руб.	0	16	2	24	2	24
От 47 912,6 до 136 587 руб.	0	16	0	14	0	14

* по отдельным поселениям не представлена информация.

Наиболее высокий уровень обеспеченности на душу населения после выравнивания в разрезе муниципальных образований сложился у поселений, отнесенных к районам Крайнего Севера.

В проверяемом периоде планы по увеличению доходов и оптимизации расходов бюджетов поселений проверенных муниципальных районов не разрабатывались (за исключением Пировского района) и утверждены только на 2014 год. Планы мероприятий по развитию налогового потенциала и оптимизации расходов бюджетов поселений Пировского района утверждались на 2013 год в рамках реализации соглашений об оздоровлении муниципальных финансов в поселениях.

Анализ исполнения полномочий по решению вопросов местного значения

Анализ представленных администрациями проверенных поселений сведений о реализации вопросов местного значения показал, что из 40 вопросов местного значения, закрепленных за поселениями в 2013 году, не исполнялись в полном объеме до 27 вопросов.

В основном обеспечено выполнение полномочий связанных с принятием правовых актов муниципального образования. Реализация других вопросов местного значения в полном объеме сдерживается, по мнению органов местного самоуправления поселений, недостаточностью бюджетных средств, что существенным образом влияет на качество жизни населения. Отсутствие средств

⁶ Без учета перераспределения вопросов местного значения поселений.

приводит не только к невозможности строительства новых объектов, но и нехватке средств на:

- осуществление дорожной деятельности в отношении дорог местного значения и уличное освещение;
- замену изношенных тепловых, водопроводных, канализационных сетей, насосных станций и котельных;
- организацию сбора и вывоза бытовых отходов;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- благоустройство;
- организацию водоснабжения;
- содержание муниципального жилищного фонда;
- приведение муниципальных учреждений в соответствие современным санитарно-эпидемиологическим и противопожарным требованиям.

Среди основных проблем в зоне ответственности органов местного самоуправления поселений последними названа недостаточная обеспеченность спортивными объектами, объектами досуга, детскими дошкольными учреждениями, муниципальным жилищным фондом. Кроме того, отмечено отсутствие специалистов и подготовленных кадров для бюджетной сферы и органов местного самоуправления (только 48% от численности работников органов местного самоуправления проверенных поселений имеют высшее образование, 44% – среднее специальное или среднее техническое, 8% – среднее образование, не проводится повышение квалификации сотрудников в требуемом объеме).

Повсеместно применяется механизм передачи органами местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения поселений. При этом отдельными поселениями в нарушение пункта 4 статьи 15 Закона о местном самоуправлении не выполняются условия передачи полномочий в части их финансового обеспечения (Тюхтетский и Большемуртинский районы).

Согласно данным, предоставленным муниципальными образованиями, по состоянию на 01.01.2014 сумма средств необходимых для устранения предписаний надзорных органов в поселениях проверенных муниципальных районов зачастую превышает годовой объем расходов бюджета направляемых на решение вопросов местного значения в целом по поселению (за исключением расходов на содержание органов местного самоуправления).

Своевременное неисполнение требований надзорных органов влечет наложение штрафов на руководителей органов местного самоуправления поселений.

Администрациями поселений не представлены сведения об объемах средств, необходимых для решения вопросов местного значения поселений в полном объеме, в том числе в связи с отсутствием проектно-сметной документации.

Оценка эффективности реализации полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений

Оценка эффективности реализации полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений проведена по 6 критериям.

Средний уровень эффективности зафиксирован по бюджетной обеспеченности, сбалансированности и устойчивости бюджетов поселений. В части совершенствования системы межбюджетных отношений, полноты исполнения органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и социально-экономическому развитию поселений отмечен низкий уровень эффективности.

При этом ухудшение ситуации отмечается в динамике по таким характеризующим устойчивость и сбалансированность бюджетов поселений показателям как объем муниципального долга, кредиторская задолженность бюджетов, уровень зависимости от вышестоящих бюджетов. Факты, установленные в процессе проведения контрольного мероприятия, указывают на неспособность покрытия расходов на выполнение собственных полномочий поселений не только доходами от налоговых и неналоговых доходов, но и межбюджетными трансфертами. Мало внимания органами местного самоуправления уделяется вопросам экономического развития территорий.

Выводы

1. На уровне края вопросы совершенствования межбюджетных отношений не локализованы в долгосрочных стратегических документах. Региональным законодательством не предусмотрена разработка стратегического документа, определяющего основные направления межбюджетных отношений в долгосрочной перспективе. Механизм реализации межбюджетных отношений в крае не консолидирован в одной государственной программе.

Подходы к формированию межбюджетных отношений не скорректированы с учетом приоритетов, обозначенных на федеральном уровне.

2. Орган исполнительной власти края – координатор, осуществляющий функции по выработке и реализации «территориальной» политики, включающей содействие всестороннему развитию муниципальных образований, местного самоуправления в крае до настоящего времени не создан.

3. К недостаткам существующей системы межбюджетных отношений (с учетом результатов контрольной деятельности Счетной палаты Красноярского края в муниципальных образованиях края) относятся:

тенденции к централизации ресурсов и принятию на уровне края управленческих решений в сфере муниципальных финансов. Подменяются законодательно установленные рычаги контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Софинансирование из краевого бюджета приоритетных расходных обязательств органов местного самоуправления по вопросам местного значения заменяется финансированием конкретных объектов (школ, детских дошкольных учреждений, дорог, детских площадок);

множественность финансовых потоков и их низкая предсказуемость, позднее распределение средств;

субъективизм (отсутствие формализованных методик) в распределении средств. При этом нарушается один из принципов межбюджетных отношений – равенство бюджетных прав муниципальных образований соответствующего вида;

значительный объем финансовых и временных затрат на реализацию межбюджетных отношений как органами государственной власти края, так и органами местного самоуправления;

недостаточность средств на комплексное решение проблем;

неспособность слаборазвитых муниципальных образований обеспечить софинансирование расходов;

отказ от повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении доходов и оптимизации расходов.

4. Деятельность органов местного самоуправления не охватывает вопросы местного значения поселений в полном объеме. Решение вопросов местного значения затруднено как в связи с недостаточностью средств, так и с отсутствием квалифицированных кадров.

5. Реализация органами государственной власти края и органами местного самоуправления муниципальных районов полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений оценивается как недостаточно эффективная по следующим причинам:

не реализуется система приоритетов, обозначенных на федеральном уровне;

отсутствие долгосрочных стратегических документов снижает предсказуемость и прозрачность межбюджетных отношений, затрудняет формирование муниципальными образованиями муниципальных программ и бюджетов развития;

не соблюдаются принципы межбюджетных отношений;

уровень устойчивости бюджетов поселений низкий (отрицательная динамика сложилась по объему дефицита бюджета, муниципального долга и кредиторской задолженности, что свидетельствует об ухудшении финансового состояния бюджетов поселений).

Соответственно назрела насущная потребность в совершенствовании системы межбюджетных отношений.

По результатам контрольного мероприятия подготовлены предложения Губернатору Красноярского края и Правительству Красноярского края.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

Т.Н. Алешина

О результатах контрольного мероприятия «Проверка бюджета муниципального образования Ирбейский район»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 20 ноября 2014 года № 16)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2014 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: Ирбейский районный Совет депутатов, Администрация Ирбейского района и ее структурные подразделения, администрации поселений Ирбейского района, получатели средств бюджета.

Проверяемый период деятельности: 9 месяцев 2014 года.

Результаты контрольного мероприятия Анализ социально-экономического развития муниципального образования

Законом Красноярского края от 18.02.2005 № 13-3043 «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Ирбейский район и находящихся в его границах иных муниципальных образований» установлены границы и наделены соответствующим статусом муниципальное образование Ирбейский район и находящиеся в его границах 18 сельских поселений.

Численность населения района на начало 2013 года составляла 16 092 человека и за период 2006-2012 годов снизилась на 11,8%. В двух населенных пунктах района (д. Галушка, д. Петропавловка-2) по состоянию на 01.01.2014 жители не зарегистрированы, в деревнях Серединка и Ракировка численность составляет 2 и 5 человек соответственно.

Снижение численности населения происходит как за счет естественной убыли (148 человек в 2006 году, 6 человек в 2013 году), так и за счет миграционного оттока населения (от 78 человек в 2006 году до 243 человек в 2012 году). В результате наблюдается «старение» населения района. На начало 2006 года численность постоянного населения в возрасте старше трудоспособного составляла 20,2% от общей численности постоянного населения, на начало 2013 года – 21,7%. Численность трудоспособного населения снизилась на 2,9 процентного пункта (до 57,1%).

Программа социально-экономического развития Ирбейского района на период до 2020 года, утверждена решением Ирбейского районного Совета депутатов от 21.12.2011 № 118 (далее – Программа).

Программой предусмотрены 4 инвестиционных проекта в сфере сельскохозяйственного производства (объем инвестиций 227 млн. рублей). По состоянию на 1 октября 2014 года реализован один проект при финансовой поддержке из краевого бюджета.

По сведениям министерства экономики и регионального развития Красноярского края по состоянию на 01.10.2014, в поселениях Ирбейского района

комплексные программы социально-экономического развития не утверждены.

Промышленность на территории района представлена добывающей – угольной и лесозаготовительной отраслями (53 лесозаготовительных предприятия).

По итогам 2013 года отмечено снижение объемов отгруженной продукции промышленных видов экономической деятельности (С, Д, Е) до 998,6 млн. рублей (темп роста составил 87,8%, индекс производства 85,2%), что, прежде всего, связано со снижением объемов реализации угля. Отрицательная динамика ожидается и в 2014 году.

На фоне снижения количества действующих сельскохозяйственных товаропроизводителей (на 3 единицы до 44 организаций, в том числе 34 крестьянских (фермерских) хозяйства), индекс сельскохозяйственного производства в 2013 году составил 107,4%, объем полученной 9 сельскохозяйственными предприятиями прибыли (68 млн. рублей) в 6,2 раза превысил уровень 2012 года. Однако в сельском хозяйстве остаются актуальными такие проблемы как снижение производственно-технического потенциала (выбытие сельскохозяйственной техники не компенсируется ее приобретением); увеличение площади заброшенных земель (в связи с отсутствием возможностей по ее обработки, ростом в 5 раз кадастровой оценки земель); проблема с рынком сбыта продукции.

По итогам 2013 года и другие показатели социально-экономического развития района имеют разнонаправленную динамику:

объем инвестиций в основной капитал предпринимателями составил – 18 360 тыс. рублей или 109,2% к уровню 2012 года, что объясняется приобретением техники и производственного оборудования предприятиями сельского хозяйства и лесной отрасли. В 2013 году государственная поддержка оказана 7 предпринимателям на возмещение части расходов, связанных с началом коммерческой деятельности на общую сумму – 1 646 тыс. рублей. Среди получивших поддержку индивидуальные предприниматели занимающиеся производством пиломатериалов, изготовлением мебели, производством одежды и аксессуаров, производством металлических изделий и изделий из цемента;

темп роста оборота розничной торговли (в сопоставимых ценах) составил 102,7% к 2012 году, при снижении объема оказываемых услуг на 2,6%;

введено в эксплуатацию 1892,1 кв. м. жилой площади, что на 1340,5 кв.м меньше чем в 2012 году. По ДЦП «Обеспечение жильем молодых семей» на 2012-2015 годы улучшили свои жилищные условия 6 семей, по ДЦП «Улучшение жилищных условий молодых семей и молодых специалистов в сельской местности в 2012-2014 годах» – 3 семьи;

среднедушевые денежные доходы населения сложились в 2013 году в размере 10 194 рубля, при номинальном темпе роста 111,1% (в 2012 году – 9 178 рублей, номинальный темп роста – 113,9%). Среднемесячная начисленная заработная плата работников, занятых в экономике района, по сравнению с 2012 годом увеличилась на 11,3% и составила 20 147,1 рубля;

уровень зарегистрированной безработицы в 2013 году составил 2,4%, что выше уровня 2012 года (2,3%).

Анализ социального развития муниципального образования показал, что к факторам, снижающим качество жизни населения района, относятся:

- низкий уровень благоустройства населенных пунктов (удельный вес общей площади жилищного фонда, оборудованной водопроводом 6,6%, отоплением 4,7%, напольными электроплитами 1,7%, канализацией и горячим водоснабжением 0%);

- ограниченный доступ к услугам здравоохранения жителей отдаленных населенных пунктов (фельдшерско-акушерские пункты и амбулатории имеются в 24 населенных пунктах из 45);

- несоответствие нормативным требованиям, как в части технических параметров, так и в части обеспечения безопасности движения 39,8% автомобильных дорог местного значения. Размер муниципального дорожного фонда поселений в 2014 году утвержден в размере 10 715,1 тыс. рублей и предусмотрен только на содержание автомобильных дорог общего пользования. На остальные виды дорожной деятельности, определенные в статье 179.4 БК РФ и Федеральном законе от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», средства не предусмотрены. В 2014 году отмечается отставание в поступлении средств в дорожный фонд поселений (за 9 месяцев поступления акцизов составили 1 294,7 тыс. руб. (55,5%) при плане 2 333,2 тыс. рублей);

- недостаточное количество мест в детских дошкольных учреждениях (доля детей в возрасте 1-7 лет, получающих дошкольную образовательную услугу, даже с учетом введения 141 места в 2013-2014 годах, составляет 62%). Треть зданий детских садов требуют капитального ремонта;

- недостаток спортивных сооружений (уровень фактической обеспеченности спортивными залами от нормативной потребности – 58,5%, износ спортивного оборудования 100%);

- отсутствие в 38 населенных пунктах отделений почтовой связи;

- отсутствие доступа к сети Интернет у сельских библиотек.

Нормативное правовое регулирование

В ходе проведения анализа муниципальной правовой базы установлены следующие недостатки и нарушения.

1. В нарушение Бюджетного кодекса РФ:

статьи 142.4 – не утвержден нормативный правовой акт представительного органа муниципального района, устанавливающий порядок предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района (дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов поселений). В отсутствие правового регулирования за 9 месяцев 2014 года осуществлены расходы в сумме 1 825,6 тыс. рублей;

статьи 160.1 – администрацией района не утвержден порядок осуществления бюджетных полномочий главных администраторов доходов местного бюджета, являющихся органами местного самоуправления и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями;

статьи 174.2 и подраздела 9 раздела 2 Положения о бюджетном процессе в Ирбейском районе, утвержденного Решением Ирбейского районного Совета депутатов края от 25.09.2013 № 209 (далее – Положение о бюджетном процессе), финансовым органом района не утверждены порядок и методика планирования бюджетных ассигнований.

2. В нарушение Положения о бюджетном процессе администрацией района не утверждено 11 порядков, финансовым органом – 3 порядка.

3. Методика распределения субвенций на осуществление государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района, приведенная в приложении 2 к Положению о межбюджетных отношениях в Ирбейском районе, утвержденному Решением Ирбейского районного Совета депутатов края от 15.10.2008 № 349 (далее – Положение о межбюджетных отношениях) не соответствует Методике определения объема и распределения средств субвенции бюджету муниципального района края для осуществления отдельных государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района края, утвержденной Законом края от 29.11.2005 № 16-4081 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов края отдельными государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района края». Фактически данная методика не применялась при расчете дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений в 2014 году. В Положении о межбюджетных отношениях не установлены сроки предоставления бюджетам поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета района.

4. Методика расчета дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений, приведенная в приложении 1 к Положению о межбюджетных отношениях, не соответствует (в части расчетов индекса налогового потенциала поселения) Порядку определения районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций из указанных фондов, утвержденному приложением 4 к Закону края от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» (далее – Краевой порядок определения РФФПП). В методике не предусмотрен алгоритм действий и вариант перераспределения дотаций в случаях превышения у конкретного поселения среднего уровня бюджетной обеспеченности.

5. В нарушение статьи 142.5 БК РФ администрацией Чухломинского сельского Совета депутатов перечислены иные межбюджетные трансферты в бюджет Ирбейского района без утверждения правовым актом представительного органа поселения порядка предоставления указанных средств. В отсутствие правового регулирования осуществлены расходы за 9 месяцев

2014 года в сумме 2 000 тыс. рублей, за 2013 год – 1 150 тыс. рублей. Решение Чухломинского сельского Совета депутатов № 18 о предоставлении иных межбюджетных трансфертов в сумме 2 000 тыс. рублей утверждено 20.08.2014 (письмо администрации района от 19.08.2014 № 3810). В районном бюджете указанные средства учтены в соответствии с Решением Ирбейского районного Совета депутатов от 27.06.2014 № 245 «О внесении дополнений и изменений в Решение районного Совета депутатов от 20.12.2013 № 226 «О районном бюджете на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов».

6. Положением о премировании, единовременной выплате при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и выплате материальной помощи, утвержденным решением Ирбейского районного Совета депутатов от 05.10.2007 № 257 (далее – Положение о премировании) предусмотрено премирование муниципальных служащих за выполнение заданий особой важности и сложности; за долголетнюю и плодотворную работу; в связи с юбилейной датой (50, 55, 60 или 65 лет со дня рождения); по итогам работы за квартал; к праздничным и памятным датам, профессиональным праздникам. Пунктами 2.4. и 2.6. Положения о премировании предусмотрено проведение оценки «степени» и «качества» выполнения муниципальными служащими служебных обязанностей. Однако критерии для проведения оценки не установлены.

Структура органов местного самоуправления муниципального образования

Статьей 8 Устава района к числу органов местного самоуправления района отнесены: представительный орган местного самоуправления – Ирбейский районный Совет депутатов Красноярского края, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления – администрация Ирбейского района. Руководство деятельностью администрации осуществляет глава администрации.

В проверяемом периоде Уставом района (глава 12) определено, что полномочия главы администрации района исполняет глава района избранный населением. Руководство деятельностью Совета депутатов осуществляет председатель Совета депутатов, избираемый депутатами из своего состава (статья 73).

В нарушение Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», статьи 27 Устава района в проверяемый период контроль за исполнением бюджета района, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта бюджета района, отчета о его исполнении, а также за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности муниципального образования, муниципальным контрольно-счетным органом не осуществлялся.

В соответствии со статьей 40 Устава района по состоянию на 01.01.2014 структура администрации Ирбейского района утверждена решением Ирбейского

районного Совета депутатов от 21.12.2011 № 119 (далее – Структура администрации). Решением Ирбейского районного Совета депутатов от 21.03.2014 № 240 в Структуру администрации внесены изменения. Структурой администрации района не установлена подчиненность отделов администрации района главе района либо его заместителям.

В Структуру не включены финансовое управление, управление социальной защиты населения, управление образования, управление культуры, спорта и молодежной политики (далее – Управления). Между тем, положениями об Управлениях определено, что все они являются структурными подразделениями администрации Ирбейского района и одновременно юридическими лицами. Вопрос наделения структурных подразделений администрации района (финансового управления, управления образования) правами юридического лица осуществлен администрацией района с нарушением статьи 10 Устава района, без наличия соответствующего решения районного Совета депутатов.

В результате создания Управлений не предусмотренных Структурой администрации, неправомерные расходы на содержание муниципальных служащих составили 7 440,0 тыс. рублей.

Штатными расписаниями органов местного самоуправления района на 2014 год утверждена численность работников (за исключением работников по охране, обслуживанию административных зданий и водителей) в количестве 61,5 единиц, в том числе должности, не отнесенные к выборным должностям и муниципальным служащим 9,5 единиц. Соответственно на 9,5 единиц превышена предельная численность работников органов местного самоуправления района, установленная Постановлением Совета администрации края от 14.11.2006 № 348-п «О формировании прогноза расходов консолидированного бюджета Красноярского края» в количестве 48 единиц.

Среднесписочная численность работников органов местного самоуправления за 9 месяцев 2014 года (за исключением работников по охране, обслуживанию административных зданий и водителей) составила 56 единиц. На содержание 8 единиц численности расходы по оплате труда за 9 месяцев 2014 года составили 1 752,7 тыс. рублей, с учетом начислений на выплаты по оплате труда 2 282,0 тыс. рублей.

Расходы на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, лиц, замещающих иные муниципальные должности, и муниципальных служащих муниципального образования на 2014 год предусмотрены в сумме 17 388,2 тыс. рублей, что на 1 613,2 тыс. рублей (с учетом начислений на выплаты по оплате труда на 2 100,4 тыс. рублей) превышает расходы, определенные в соответствии с постановлением Совета администрации края от 29.12.2007 № 512 «О нормативах формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих». Соответственно не выполняется принцип результативности и эффективности использования

бюджетных средств, установленный статьей 34 Бюджетного кодекса РФ и нарушен п. 2.2.17 Соглашения, заключенного администрацией района с министерством финансов Красноярского края 09.01.2014 № 1400/12-14.

Проверкой установлен факт совмещения одним муниципальным служащим двух должностей. Неправомерные расходы за 8 месяцев 2014 года составили 137,6 тыс. рублей (с учетом начислений на выплаты по оплате труда 179,1 тыс. рублей).

Анализ должностных инструкций работников органов местного самоуправления района показал, что нарушение статьи 5 Закона края от 24.04.2008 № 5-1565 «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае».

Бюджет муниципального образования

За 9 месяцев 2014 года план по доходам исполнен на 68,8%. Исполнение по расходам составило 429 786,1 тыс. рублей или 67,6% плановых назначений. Дефицит бюджета сложился в размере 216,2 тыс. рублей.

Исполнение бюджета района характеризуется следующим:

доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в собственных доходах районного бюджета в 2014 году составила 78,9% (по состоянию на 01.10.2014), в 2013 году – 85,5%, в 2012 году – 84,5%, в 2011 году – 73,4%;

муниципальный долг отсутствует (муниципальные гарантии не предоставлялись);

основным источником формирования налоговых доходов является налог на доходы физических лиц (за 9 месяцев 2014 года – 94,5%);

в 2014 году снижены объемы поступлений налога на прибыль организаций (всего поступило налога на прибыль за 9 месяцев 2014 года 16,4 тыс. рублей при плане 990 тыс. рублей);

задолженность по налогам в районный бюджет имеет отрицательную динамику (за период с 01.01.2013 по 01.10.2014 увеличилась на 30,7% до 5 871 тыс. рублей);

основной объем в расходах районного бюджета приходится на расходы на образование (56,2%, 241 550,8 тыс. рублей) и социальную политику (19,8%, 85 041,1 тыс. рублей);

объем расходов на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт за 2011-2013 годы и 9 месяцев 2014 года составил 39 520,8 тыс. рублей. 80,1% средств направлено на строительство и капитальный ремонт 15 объектов жилищно-коммунального хозяйства, инженерной инфраструктуры и жизнеобеспечения населения района, 19,9% на капитальный ремонт и реконструкцию музыкальной школы, детско-юношеской спортивной школы, 6 детских садов;

в 2014 году бюджету района из краевого бюджета предоставлены субсидии по 26 направлениям (в 2013 году – 36, в 2012 году – 40), субвенции по 43 направлениям (в 2013 году – 57, в 2012 году – 55);

удельный вес «программного» бюджета составляет 94,9%. В районе утверждено 12 муниципальных программ, в т.ч. 9 программ включают средства, предоставляемые из краевого бюджета. В нарушение постановления администрации района от 12.08.2014 № 960-пг «О порядке принятия решений о разработке муниципальных программ Ирбейского района, их формировании и реализации», при утверждении муниципальных программ нарушен срок их принятия (приняты позднее 15.10.2013);

сумма, требуемая для устранения предписаний надзорных органов, вынесенных муниципальным учреждениям, по состоянию на 01.01.2014 составила 1 022,3 тыс. рублей, на проведение ремонтов дорог с асфальтобетонным покрытием – 51 392,0 тыс. рублей;

в число полномочий по реализации вопросов местного значения переданных органами местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципального района входят: составление и ведение сводной бюджетной росписи бюджета поселения, распределение лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств; организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселений; утверждение генеральных планов поселений. Передача полномочий осуществлена с предоставлением средств на их реализацию.

Проверка правомерности (законности) и целевого характера использования бюджетных средств

В ходе проведения проверки средств, направленных на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, установлено следующее.

Расчет районного фонда финансовой поддержки поселений (далее – РФФПП) на 2014 год не соответствует Методике расчета дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений, утвержденной в приложении 1 к Положению о межбюджетных отношениях (в части размера расчетной бюджетной обеспеченности). С нарушением осуществлено расходование средств в сумме 21 902,1 тыс. рублей.

Из числа получателей дотаций из РФФПП необоснованно исключен Ирбейский сельсовет (по расчетам объем дотаций поселению должен составлять 3 669,9 тыс. рублей).

Значимость распределения средств РФФПП по единой методике нивелируется последующим направлением в бюджеты поселений средств на обеспечение сбалансированности, объемы которых рассчитываются с учетом прогнозируемого исполнения бюджета поселения по доходам и потребности в средствах на исполнение расходов.

Выборочной проверкой средств, направленных на оплату труда, установлен ряд нарушений.

1. В нарушение Закона Красноярского края от 27.12.2005 № 17-4354 «О Реестре должностей муниципальной службы»:

в администрации района утверждена должность начальника отдела, при наличии в отделе двух специалистов⁷;

в управлении образования администрации Ирбейского района предусмотрена должность «документоведа» (расходы за 9 месяцев 2014 года составили 141,7 тыс. рублей, с начислениями на оплату труда – 184,6 тыс. рублей).

2. Учитывая, что в должностных инструкциях сотрудников не утверждены показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, а также Положением о премировании не определены критерии для оценки «степени» и «качества» выполнения служебных обязанностей, расходование средств на выплату премий (по итогам работы за квартал, результативности работы, за интенсивность и высокие результаты и т.д.) является неэффективным (607,9 тыс. рублей). Также без учета «степени» и «качества» выполнения служебных обязанностей осуществляется премирование «в связи с юбилейной датой (50, 55, 60 или 65 лет со дня рождения)», «к праздничным и памятным датам, профессиональным праздникам». Объем средств, направленный на данный вид премий, составил 192,3 тыс. рублей.

3. Не соответствуют квалификационным требованиям, установленным для замещения должностей муниципальной службы пунктом 2 Закона края от 24.04.2008 № 5-1565 «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае», в части уровня профессионального образования, специалист, выполняющий государственные полномочия по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, муниципальный служащий в управлении образования (2 специалиста).

Проверка использования средств, предоставленных из краевого бюджета, в виде субсидий и субвенций показала следующее.

1. Субсидии на финансирование (возмещение) расходов по капитальному ремонту, реконструкции находящихся в муниципальной собственности объектов коммунальной инфраструктуры, источников тепловой энергии и тепловых сетей, объектов электросетевого хозяйства и источников электрической энергии, а также на приобретение технологического оборудования, спецтехники для обеспечения функционирования систем теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в рамках реализации государственной программы Красноярского края «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности» распределены только 11.07.2014 (Постановление Правительства края № 279-п). При этом процесс распределения средств начат еще в январе (письмо министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства края № 11-98 о предоставлении предварительных заявок направлено Главе района 27.01.2014). Соответственно на рассмотрение заявок, формирование предложений о финансировании, издание региональных нормативных правовых актов

⁷ Согласно Закону края от 27.12.2005 № 17-4354 должность начальника отдела утверждается для руководства не менее чем тремя специалистами.

о распределении средств, проведение торгов приходится 7 месяцев, а на непосредственное проведение ремонтов в летний период – меньше месяца.

2. Постановлением Правительства Красноярского края от 22.05.2013 № 255-п «Об утверждении списка победителей конкурсного отбора для предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований Красноярского края на реконструкцию и капитальный ремонт зданий под дошкольные образовательные учреждения, реконструкцию и капитальный ремонт зданий образовательных учреждений для создания условий, позволяющих реализовать основную общеобразовательную программу дошкольного образования детей, а также приобретение оборудования, мебели в 2013 - 2014 годах» Ирбейскому району предоставлены субсидии в объеме 2 441,5 тыс. рублей.

Средства направлены на оплату капитального ремонта и приобретение мебели для двух детских садов.

Расходы в размере 1 486,0 тыс. рублей осуществлены в соответствии с муниципальными контрактами на выполнение ремонта (1 134,8 тыс. рублей) и приобретение мебели (351,2 тыс. рублей), заключенными на основании итогов открытых аукционов в электронной форме, проведенных в ноябре-декабре 2013 года. Экономия в результате проведения торгов по капитальному ремонту составила 702,4 тыс. рублей.

Согласно предоставленным документам работы выполнены в течение одного дня со дня подписания договоров, что говорит о нереальности сроков выполнения работ, установленных в муниципальных контрактах на проведение ремонтов и актах о приемке выполненных работ.

Расходы на приобретение детских комплексов (199,9 тыс. рублей), мебели (387,9 тыс. рублей) и строительных материалов (48,1 тыс. рублей) осуществлены без проведения торгов, путем искусственного дробления закупок (до 100 тыс. рублей).

3. В 2014 году Ирбейскому району предоставлена субсидия на введение дополнительных мест в системе дошкольного образования детей посредством реконструкции и капитального ремонта зданий под дошкольные образовательные учреждения, реконструкции и капитального ремонта образовательных учреждений для создания условий, позволяющих реализовать основную общеобразовательную программу дошкольного образования детей, а также приобретение оборудования, мебели (далее – субсидия), в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» в размере 10 160,5 тыс. рублей (при софинансировании из местного бюджета в сумме 1 241,8 тыс. рублей).

Пунктом 2.3.9 Соглашения от 05.08.2014, заключенного между министерством образования и науки края и администрацией Ирбейского района, предусмотрено, что администрация района обязуется обеспечить в срок до 01.12.2014 ввод в эксплуатацию в здании муниципального бюджетного дошкольного образовательного учреждения – 70 дополнительных мест.

Администрацией района средства субсидии в размере 8 531,7 тыс. рублей определено направить на капитальный ремонт здания, расположенного рядом

с детским садом, функции детского сада не выполняло, МБДОУ не передано, что свидетельствует о нарушении пункта 2.3.9 Соглашения (ввод дополнительных мест обеспечивается не в здании МБДОУ детский сад № 1 «Золотой ключик»). Год ввода в эксплуатацию данного здания – 1960 (срок эксплуатации – 54 года). Площадь здания – 265,3 кв. м.

На дату проведения проверки отсутствует государственная регистрация права собственности Ирбейского района на вышеназванное здание, не представлены кадастровый паспорт, технический паспорт, содержащий описание конструктивных элементов здания и его параметров (объем площади с указанием плана здания и земельного участка, износ каждой конструкции).

Для определения подрядчика на выполнение работ по капитальному ремонту здания администрацией района 8 сентября 2014 года проведен электронный аукцион. Начальная максимальная цена контракта определена в размере 8 531,7 тыс. рублей (стоимость создания одного дополнительного места – 121,9 тыс. рублей, стоимость ремонта 1 кв. м – 32,2 тыс. рублей). Срок выполнения работ определен: начало работ – со дня заключения контракта; окончание работ – 25.12.2014. По итогам открытого аукциона администрацией Ирбейского района заключен муниципальный контракт стоимостью 5 758,9 тыс. рублей (со снижением к начальной максимальной цене контракта на 32,5%, стоимость создания одного дополнительного места – 82,3 тыс. рублей, стоимость ремонта 1 кв. м – 21,7 тыс. рублей) на условиях аукционной документации.

Техническим заданием выполнения работ по капитальному ремонту здания (приложение 1 к муниципальному контракту) предусмотрено проведение работ относящихся к работам по реконструкции здания (пункт 4 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ): устройство фундамента, кровли, перекрытий, крыльца, монтаж системы отопления, электроосвещения, водопровода и канализации. При визуальном осмотре установлено, что заявленное к ремонту здание имеет деревянное брусчатое исполнение, отсутствуют крыша, потолок, окна, двери, практически отсутствует внутренняя отделка. На дату осмотра осуществлялось строительство брусчатой пристройки к торцевой стороне здания, произведена частичная замена бруса в стенах здания.

Проектная документация на выполнение капитального ремонта здания, планируемого под размещение детского дошкольного образовательного учреждения, не разрабатывалась, что с учетом перечня фактически выполняемых работ противоречит статье 48 Градостроительного кодекса РФ.

Проверкой установлено, что принятие решения о проведении капитального ремонта здания осуществлено при отсутствии необходимых (инструментальных) обследований несущих конструкций здания, грунтов основания, фундамента здания, сетей инженерно-технического обеспечения с целью определения их технического состояния, пригодности и работоспособности, а также определения возможности их дальнейшей эксплуатации или необходимости восстановления и усиления (ГОСТ 31937-2011).

Соответственно не подтверждено соблюдение требований предусмотренных в Перечне видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утвержденном приказом Минрегиона РФ от 30.12.2009 № 624, Техническом регламенте о безопасности зданий и сооружений, утвержденном Федеральным законом от 30.12.2009 № 384-ФЗ, Федеральном законе от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Отсутствие проектной документации на проведение реконструкции здания, планируемое под размещение детского дошкольного образовательного учреждения, а также необходимых обследований не обеспечивает соблюдение надлежащего уровня безопасности здания.

4. Проверка использования субвенций из краевого бюджета, предоставленных бюджету муниципального образования на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей показала, что до настоящего времени министерством образования и науки Красноярского края не утвержден административный регламент предоставления государственных услуг по обеспечению жилыми помещениями граждан, относящихся к указанной категории. Согласно статьям 29 и 30 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» административные регламенты должны быть разработаны и приняты до 01.07.2012.

Приобретение в 2014 году в Ирбейском районе 2 жилых помещений для указанной категории лиц осуществлено по итогам открытых аукционов, проведенных в декабре 2013 года и мае 2014 года, на основании муниципальных контрактов на сумму 1 158,3 тыс. рублей и 1 245,8 тыс. рублей соответственно.

Приобретение помещений осуществлено при не включении в конкурсную документацию требования о предоставлении участниками документов, подтверждающих право собственности на жилое помещение (подтверждается при государственной регистрации); соответствии жилых помещений санитарно-эпидемиологическим требованиям и требованиям о техническом состоянии; отсутствии обременения правами третьих лиц и нахождения под арестом (статья 17 Закона Красноярского края от 02.11.2000 № 12-961 «О защите прав ребенка»).

5. Реализацию государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Ирбейского района в соответствии с Законом края от 21.12.2010 № 11-5564 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области архивного дела», осуществляет МКУ «Муниципальный архив Ирбейского района», не являющийся органом местного самоуправления района. В аппарате МКУ не определен специалист, оплата труда которого должна осуществляться за счет средств субвенции из краевого бюджета. Расчетная численность специалистов органов местного самоуправления,

осуществляющих переданные государственные полномочия, по Ирбейскому району составляет 0,1799 единицы.

В нарушение Положения об оплате труда работников МКУ «Муниципальный архив Ирбейского района», утвержденного постановлением администрации Ирбейского района от 21.11.2013 № 1533-пг:

директором МКУ «Муниципальный архив Ирбейского района» без наличия решения главы района назначены и осуществлены себе стимулирующие выплаты на сумму 62,8 тыс. рублей, с начислениями 81,8 тыс. рублей (пункт 6.7.);

без проведения оценки результативности и качества труда работника осуществлено премирование директора МКУ «Муниципальный архив Ирбейского района» на основании распоряжений администрации Ирбейского района. Приказом от 03.03.2014 № 5 директора МКУ за образцовое качество выполненных работ выплачена премия в размере 3,0 тыс. рублей архивисту 2 категории.

6. В нарушение статьи 221 Бюджетного кодекса РФ бюджетная смета на исполнение государственных полномочий по созданию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в администрации Ирбейского района не приведена в соответствие доведенным лимитам бюджетных обязательств, бюджетной росписи.

7. Выполнение государственных полномочий по опеке и попечительству, переданных органам местного самоуправления Ирбейского района в соответствии с Законом Красноярского края от 20.12.2007 № 4-1089 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних», в управлении образования администрации района осуществляется в условиях совместительства должностей муниципальной службы:

1,5 ставки по должности муниципальной службы «ведущий специалист по опеке и попечительству»;

должности «документоведа» управления образования администрации района и 0,5 ставки «ведущего специалиста по опеке и попечительству».

При этом не обеспечен контроль и учет продолжительности фактически отработанного времени согласно статьям 60.1, 284 и 285 Трудового кодекса РФ (расходы составили 177,6 тыс. рублей, с начислениями на оплату труда – 231,2 тыс. рублей).

Соблюдение законодательства о закупках

В соответствии со статьей 26 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) постановлением администрации Ирбейского района от 06.02.2014 № 153-пг администрация Ирбейского района определена уполномоченным органом по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов местного самоуправления, муниципальных казенных и бюджетных учреждений.

Приложением к данному постановлению утвержден Порядок взаимодействия уполномоченного органа и заказчиков, согласно которому уполномоченный орган осуществляет полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, осуществляющих закупки конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Фактически в администрации района полномочия уполномоченного органа выполняются специалистами нескольких отделов. Специалистами юридического отдела администрации района осуществляется подготовка, согласование документации о закупках, консультирование заказчиков по вопросам подготовки документации; специалистами отдела планирования и экономического развития территории администрации района – размещение документации об осуществлении закупок в единой системе закупок, прием, регистрация конвертов с заявками на участие в конкурсе, запросе котировок цен, специалист отдела исполняет функции секретаря Единой комиссии; специалистами отдела оперативного управления администрации района – подготовка технической части документации.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в положения об отделах администрации района (по состоянию на 01.10.2014), задействованных в реализации Закона о контрактной системе, в число задач и функций не включены полномочия по реализации данного Закона. В нарушение статьи 5 Закона края от 24.04.2008 № 5-1565 «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае» в должностных обязанностях специалистов данных отделов конкретные полномочия по реализации Закона о контрактной системе также не закреплены.

В нарушение постановления администрации Ирбейского района от 21.10.2011 № 1048-пг «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления Ирбейского района» нормативные правовые акты в сфере реализации Закона о контрактной системе не размещены на официальном сайте администрации края.

В соответствии со статьей 99 Закона о контрактной системе и на основании постановления администрации района от 04.04.2014 № 497-пг финансовое управление администрации Ирбейского района определено уполномоченным органом на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд Ирбейского района. Данным постановлением утвержден порядок осуществления контроля в сфере закупок.

План контрольных мероприятий в сфере муниципальных закупок на 2014 год, утвержденный руководителем финансового управления, включает 4 объекта контроля, проверки начинаются с октября 2014 года. В несоответствии со статьей 99 Закона о контрактной системе Планом контрольных мероприятий не предусматриваются проверки контрактных управляющих и комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов. Полномочия

по проведению контрольной деятельности в должностные инструкции специалистов финансового управления не включены.

В соответствии с информацией органов местного самоуправления района к работе с Законом о контрактной системе подготовлено 50 сотрудников.

Проверка и анализ планируемых к заключению, заключенных и исполненных муниципальных контрактов показали отсутствие обоснованности в осуществлении расходов на проведение капитального ремонта здания, не переданного муниципальному бюджетному дошкольному образовательному учреждению детский сад №1 «Золотой ключик», без проведения инструментальных обследований (несущих конструкций здания, грунтов основания, фундамента здания, сетей инженерно-технического обеспечения с целью определения их технического состояния, пригодности и работоспособности, а также определения возможности их дальнейшей эксплуатации или необходимости восстановления и усиления), по цене соответствующей новому строительству.

Отмечены единичные факты неверного отражения предмета аукциона в протоколе подведения итогов электронного аукциона; несвоевременного возврата обеспечения исполнения контракта.

Выводы

1. Программа социально-экономического развития Ирбейского района на период до 2020 года нацелена на развитие в районе сельскохозяйственного производства, при этом не рассматривает вопросы дальнейшего развития угольной и лесозаготовительной отраслей. В условиях ухудшения показателей деятельности угледобывающей отрасли не разработана система мер по диверсификации экономики региона. Меры по развитию муниципального образования не направлены на решение таких проблем как сокращение и «старение» населения, которые не могут быть решены без существенного улучшения качества жизни населения.

2. В текущем году бюджет муниципального образования испытывает трудности с наполнением бюджета от собственной доходной базы. В этих условиях районом не определены приоритеты в расходовании бюджетных средств, не приняты меры по наполнению утвержденного главой Ирбейского района 31.01.2014 Плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Ирбейского района действенными мерами, позволяющими выявить внутренние резервы по мобилизации финансовых ресурсов.

3. Наличие многочисленных нарушений, допускаемых при расходовании средств бюджета, говорит о недостатках системы управления и контроля. В нарушение Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» орган внешнего финансового контроля в проверяемый период

не действовал. В результате не обеспечен контроль за законностью, эффективностью и экономностью использования средств местного бюджета.

4. О низкой исполнительской дисциплине, возможных коррупционных проявлениях свидетельствуют нарушения, допускаемые при использовании бюджетных средств. Установлено расходование средств бюджета с нарушением действующего законодательства и неэффективно в сумме 38,1 млн. рублей.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

Т.Н. Алешина

**Информация о результатах контрольного мероприятия
«Проверка бюджета муниципального образования г. Дивногорск
в части доходов от использования муниципального имущества за 2012 год
и I полугодие 2013 года»**

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «12» февраля 2014 года № 2)

Контрольное мероприятия проведено в соответствии с планом работы Счетной палаты Красноярского⁸ края на 2013 год.

Объектом контрольного мероприятия являлась администрация города Дивногорска.

Проверяемый период деятельности: 2012 год, 1 полугодие 2013 года (в целях сопоставления использованы данные 2011 года, плановые показатели на 2013 год).

**Результаты контрольного мероприятия.
Общие сведения**

Статус города краевого подчинения присвоен Дивногорску в 1963 году.

Город расположен на правом берегу р. Енисей к юго-западу от г. Красноярска в 35-ти км по автодороге М-54 «Енисей» и в 6 км от устья р. Мана в северо-западных отрогах Восточного Саяна.

⁸ Далее слова «Красноярский край» равнозначны слову «край» в соответствующем падеже.

В состав муниципального образования город Дивногорск (далее – МО или город) также входят сельские населенные пункты: с.Овсянка, п.Усть-Мана, п.Слизнево, п.Манский, п.Верхняя Бирюса, п.Бахта, п.Хмельники.

Численность населения по состоянию на 01.01.2013 составляет 32 614 чел., в том числе в г.Дивногорске – 28 289 чел., в сельских населенных пунктах – 4 325 чел. Численность экономически активного населения – 10 000 чел.

Прирост населения города в 2012 году обусловлен миграционными процессами (прибыло в город 1 109 чел., убыло 803 чел.), за год родилось 325 младенцев, смертность нетрудоспособного населения составила 482 чел.

Основными причинами миграционного оттока населения являются: низкий (по сравнению с краевым центром) уровень оплаты труда; небольшое количество новых, современных, перспективных рабочих мест; недостаточно развитая современная городская среда.

Численность безработных, официально зарегистрированных в службе занятости на 31 декабря 2012 года, составила 105 чел.

Спрос на рабочую силу на регистрируемом рынке труда в 2012 году составил 1 736 чел. Доля вакансий на реализацию активной политики по сравнению с 2011 годом увеличилась на 5%.

Основные показатели социально-экономического развития МО.

Показатели	2011 год		2012 год		2013 год
	план	факт	план	факт	план
Численность населения среднегодовая, тыс. чел.	32,47	32,36	32,36	32,48	32,614
Занято в экономике (среднегодовая), тыс. чел.	10,3	10,3	10,2	10,01	10
Уровень зарегистрированной безработицы (к трудоспособному населению в трудоспособном возрасте), %	0,8	0,6	0,5	0,6	0,3
Среднемесячная заработная плата (руб.)	21 234	20560,7	22 740	22 706	24 550
Темп роста среднемесячной заработной платы, %	101	100,5	105,6	104,8	101,8
Среднедушевые денежные доходы (за месяц), руб.	12 278	12 336	13 644	13 624	14 590
Темп роста среднедушевых денежных доходов реальный, %	107	100,01	105,64	104,8	100,8
Объем произведенных товаров, выполненных работ и услуг собственными силами, млн. руб.	8 201	9 963	8 285	8 132	9 737
Среднесписочная численность работников малых предприятий, тыс.чел.	1,64	1,66	1,66	1,68	1,73
Среднесписочная численность работников у индивидуальных предпринимателей, тыс.чел.	1,21	1,21	1,21	1,35	1,39
Количество индивидуальных предпринимателей, прошедших государственную регистрацию (по состоянию на начало года), тыс.чел.	0,972	1,00	1,00	1,00	1,01

По данным министерства экономики и регионального развития края (сводный доклад края о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2012 года (далее - Доклад) по комплексной оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления рейтинг г. Дивногорска – 4 из 17.

Приоритетными направлениями экономического развития города в Программе социально-экономического развития города Дивногорска на 2011-2020 годы названы:

– в краткосрочной перспективе к 2015 году: улучшение технического состояния объектов и систем жилищно-коммунального комплекса; повышение качества обслуживания населения и создание более комфортных условий его проживания; улучшение экологического состояния среды; улучшение основных

показателей состояния здоровья населения; повышение эффективности деятельности учреждений образования; укрепление материальной базы и технической оснащенности объектов культуры; расширение сети социальных учреждений; снижение социальной напряженности граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию;

– в долгосрочном периоде к 2020 году: увеличение объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами крупными и средними организациями города (ОКВЭД D и E) – в 2,5 раза; увеличение объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами организациями малого бизнеса города – в 4,5 раза; рост реальных денежных доходов населения города – в 2,3 раза; рост заработной платы, опережающей темпы инфляции – в 1,4 раза; рост налоговых доходов бюджета на 111,2%; рост оборота розничной торговли – в 2,3 раза; увеличение объема платных услуг населению – в 3,2 раза; рост объема инвестиций в основной капитал в 7,6 раза.

Таким образом, в краткосрочной перспективе запланировано, в основном, решение социальных задач, в долгосрочной – развитие промышленного потенциала.

В то же время основные направления бюджетной и налоговой политики МО, как и бюджет, призванные отражать набор инструментов, направленных на реализацию целей социально-экономического развития территории, не увязаны с декларативными направлениями СЭР, что ставит под сомнение достижение запланированных показателей.

Фактически основные направления бюджетной и налоговой политики МО преимущественно отражают изменения в федеральной налоговой политике, системе краевых межбюджетных отношений (в части перераспределения доходов и расходов муниципалитетов), вопросах оплаты труда.

В связи с этим основным для МО является вопрос обеспечения сбалансированности местного бюджета.

В 2012 году исполнение бюджета города по доходам составило 88,9% (при уточненном плане 1 198,6 млн. руб. в бюджет поступило 1 065,6 млн. руб.). Расходы осуществлены в сумме 1 021,7 млн. руб. (87,7% от плановых значений). Профицит бюджета – 43,9 млн. руб.

В 2012 году поступление налоговых и неналоговых доходов составило 244,5 млн. руб. (в 2011 году – 312,6 млн. руб., план 2013 года – 284,7 млн. руб.)

Уменьшение налоговых и неналоговых доходов бюджета в 2012 году возникло в результате снижения на 10% нормативов отчислений в бюджет города от налога на прибыль организаций (на 42,2 млн. руб.) и от налога на доходы физических лиц (на 27,9 млн. руб.), изменения кадастровой оценки земель (на 12 млн. руб.), исключения из состава доходов государственной пошлины за регистрацию транспортных средств (6,4 млн. руб.), штрафов за нарушение законодательства в области безопасности дорожного движения (4,8 млн. руб.).

В структуре доходов МО «дотационная» часть увеличилась с 59,7% в 2011 году до 69% в 2012 году.

Состояние нормативной базы МО в части управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности

В МО создана нормативная правовая база, определены структурные подразделения администрации города с целью реализации полномочий по отраслям, утверждены административные регламенты.

Порядок управления муниципальным имуществом, а также разграничение полномочий между органами местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом определены в Положении о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом, утвержденным решением Дивногорского городского Совета депутатов от 24.03.2011 № 12-76-ГС (далее – Положение об управлении муниципальным имуществом).

Функции по управлению и распоряжению муниципальной собственностью города Дивногорска закреплены за отделом имущественных отношений (далее – ОИО, Отдел), являющимся структурным подразделением администрации МО в области владения, распоряжения, пользования и управления муниципальным имуществом.

Отдел осуществлял в проверяемом периоде ведение реестра муниципального имущества МО Дивногорска (далее – Реестр).

При этом порядок учета имущества в Реестре, предусмотренный Положением о нем, противоречит Порядку ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества, утвержденному Приказом Министерства экономического развития РФ от 30.08.2011 № 424, и не соответствует требованиям, предъявляемым к системе ведения Реестра.

В Реестре отсутствуют обязательные к отражению сведения (о возникновении и прекращении права муниципальной собственности; об организации, передавшей объект в муниципальную собственность; кадастровый номер муниципального недвижимого имущества; технические характеристики объектов; сведения о государственной регистрации права хозяйственного ведения или оперативного управления; сведения о кадастровой и балансовой стоимости имущества и начисленной амортизации (износе); сведения об установленных в отношении муниципального имущества ограничениях (обременениях); в отношении акций отсутствуют сведения по номинальной стоимости и количеству акций, выпущенных акционерным обществом (с указанием количества привилегированных акций).

Положением о Реестре не предусмотрен учет земельных участков, являющихся объектами недвижимого имущества муниципального образования.

В ходе анализа данных Реестра установлены нарушения действующего в МО порядка его ведения, а также иные недостатки:

– несоблюдение утвержденного порядка ведения Реестра в части заполнения форм;

– невозможность достоверно отследить динамику движения муниципального имущества в связи с несоставлением предусмотренных Положением о ведении Реестра годовых отчетов об изменениях в Реестре;

– отсутствие в Реестре сведений об обременении отдельных объектов муниципального имущества, включая аренду;

– несоблюдение установленного порядка передачи муниципального имущества в оперативное управление (отсутствие актов приема-передачи недвижимого имущества, а также свидетельств о госрегистрации обременения – права оперативного управления);

– несоответствие (в разы) сведений Реестра представленным в ходе проверки сводным данным «Сведений об объектах учета Реестра муниципальной собственности».

Также в ходе проверки установлены иные нарушения и пробелы в сфере регулирования земельно-имущественных отношений в МО.

Так, в нарушение пункта 4 статьи 8 Положения об управлении муниципальным имуществом не установлен перечень (категории) объектов муниципальной собственности, не подлежащих отчуждению (полномочие Дивногорского городского Совета депутатов).

Не утвержден перечень муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав малого и среднего предпринимательства), предназначенного для предоставления во владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки данных субъектов на территории МО, – имущественная поддержка субъектам малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки данных субъектов, на территории МО не предоставляется.

Порядок, регламентирующий осуществление контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества, находящегося в муниципальной собственности, отсутствует.

Нормативные акты МО, устанавливающие основные цели, задачи, направления развития, плановые показатели деятельности, порядок и сроки предоставления отчетности муниципальных унитарных предприятий и основные цели, задачи и показатели эффективности управления акциями (долями) хозяйственных обществ, находящимися в муниципальной собственности, отсутствуют.

Установленный в МО срок рассрочки при оплате приобретаемого покупателем муниципального имущества (не может превышать один год) не соответствует Федеральному закону от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (не менее трех лет).

Оценка эффективности использования муниципального имущества

Доходы от использования имущества за 2012 год составили 63 011,1 тыс. руб., что на 16 727,2 тыс. руб. больше 2011 года (46 283,9 тыс. руб.).

Плановое поступление доходов от использования имущества в целом

на 2013 год (51 482,8 тыс. руб.) меньше фактического размера доходов 2012 года на 11 528,3 тыс. руб. Размер поступивших доходов в I полугодии 2013 года составляет 49% (31 122,0 тыс. руб.) от доходов 2012 года.

Доля доходов от использования имущества в общем размере доходов бюджета МО в 2012 году составила 5,9%, по плану 2013 года – 4,5%.

Как видно, наибольший объем получаемых доходов от использования муниципального имущества приходится на земельные ресурсы.

В части управления, пользования и распоряжения землями, находящимися в ведении МО, установлено следующее.

Площадь территории города составляет 50,15 тыс. га. Основная часть – земли лесного фонда – 38,01 тыс. га.

В зависимости от классификации по целевому назначению и виду функционального использования городские земли подразделены следующим образом.

Категории земель по целевому назначению	Площадь, га
Земли сельскохозяйственного назначения, в том числе:	2 032
- фонд перераспределения земель	195
Земли населенных пунктов	2 923
Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	126
Земли особо охраняемых территорий и объектов	76
Земли лесного фонда	38 013
Земли водного фонда	6 936
Земли запаса	44
ВСЕГО:	50 150

Следует отметить, что, несмотря на то, что к функциям ОИО отнесено выполнение в установленном законом порядке полномочий администрации города по управлению и распоряжению землями, находящимися в ведении муниципального образования, Отдел не располагает сведениями об общей площади земель, находящихся в ведении МО, и, в частности, о площади земель до разграничения государственной собственности на землю.

Информация о распределении земель муниципального образования в разрезе видов разрешенного использования, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, в ходе проверки не представлена.

Согласно представленным в ходе проверки сведениям о распределении земель по формам собственности по состоянию на 01.01.2013 из общей площади земель в границах муниципального образования (50 150 га):

✓ 3,6% или 1 801 га находилось в собственности граждан;

✓ 0,3% или 165 га – в собственности юридических лиц;

✓ 96,1% (48 184 га) земель в границах МО находилось в государственной и муниципальной собственности, из них:

– доля земель, на которые собственность зарегистрирована, составляла 23,7% или 11 436 га земель государственной и муниципальной собственности, в том числе:

- оформлено в собственность РФ – 11 330 га, из которых предоставлено юридическим лицам во владение и пользование – 349 га;

- в собственности края – 31 га, из которых во владение и пользование юридическим лицам предоставлено – 25 га, в аренду – 6 га;
- в муниципальную собственность оформлено 75 га, из них во владение и пользование юридическим лицам предоставлено – 2,02 га, предоставлено в аренду 1,67 га (физическим лицам – 0,361 га, юридическим – 1,310 га);

– доля земель, на которые государственная собственность не зарегистрирована, составляла 76,3% или 36 748 га земель государственной и муниципальной собственности, из них во владение и пользование юридическим и физическим лицам предоставлено – 16,98 га, предоставлено в аренду 799,49 га (физическим лица – 550,16 га, юридическим – 249,33 га).

В соответствии со статьями 20, 24 Земельного кодекса РФ из земель, находящихся в границах МО, в постоянное (бессрочное) пользование и безвозмездное (срочное) пользование по состоянию на 01.07.2013 предоставлено 23,01 га земельных участков.

По информации ОИО предполагаемые потери бюджета за проверяемый период оцениваются в 12 853,61 тыс. руб., в том числе за 2012 год – 8 598,57 тыс. руб., за I полугодие 2013 года – 4 255,04 тыс. руб.

Согласно Земельного кодекса РФ (п.2 ст.28, п. 2.1. ст. 33) и в соответствии с условиями Закона края от 04.12.2008 № 7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае» граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки.

Очередь на бесплатное предоставление земельных участков многодетным гражданам составляла на 01.01.2012 – 134 человека, на 01.01.2013 – 291 человек, на 01.07.2013 – 385 человек.

Фактически за 2012 год было предоставлено 14 752 кв.м земельных участков по 16 договорам, за I полугодие 2013 года – 155 022 кв.м земельных участков по 144 договорам.

Следует отметить, что действующим законодательством оборот земельных участков, предоставленных бесплатно многодетным гражданам, не ограничен.

Согласно полученной в ходе проверки информации по 10 из предоставленных в проверяемом периоде земельных участков право собственности зарегистрировано на иных физических лиц, не являющихся получателями земельных участков.

Аренда земельных участков

Динамика прогнозных и фактических поступлений арендной платы за земельные участки муниципальной собственности (100% в бюджет МО) и государственная собственность на которые не разграничена (80% в бюджет МО), а также средств от продажи права на заключение договоров их аренды выглядит следующим образом:

тыс. руб.

Доходы от аренды земельных участков	2011 год	2012 год			2013 год		
	факт	первоначальный план	уточненный план	факт	первоначальный план	уточненный план / (I полугодие)	Факт (I полугодие)
ВСЕГО в бюджет МО:	19 003,5	14 000,0	31 732,0	31 041,5	27 500,0	30 800,0/ 18 327,0	19 843,7
от участков, собственность на которые не разграничена	19 003,5	14 000,0	31 732,0	30 970,3	27 500,0	11 747,0/ 8 836,75	10 070,3
от участков, находящихся в муниципальной собственности	-	-	-	71,2	-	19 053,0/ 9 526,5	9 773,4

Изменения в структуре доходов связаны с регистрацией права муниципальной собственности.

В ходе проверки расшифровки планируемого размера годовых бюджетных назначений на 2012, 2013 годы не представлены, что может свидетельствовать об их отсутствии. Поступления задолженности по арендной плате, в том числе по результатам претензионно-исковой работы, в бюджетных назначениях не запланированы.

Основной причиной увеличения поступлений от аренды земли в 2012 году по отношению к 2011 году является изменение государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов края и земель особо охраняемых территорий и объектов края.

Кроме того, рост поступлений в 2012-2013 годах также обусловлен изменениями значений коэффициентов К1, К2, применяемых при расчете арендной платы, решениями Дивногорского городского Совета депутатов.

В процентном отношении увеличение начислений по аренде земли в 2012 году составляет 21% к 2011 году, в 2013 году – 6% к 2012 году.

Дополнительный доход в 2012, 2013 годах в фактическом размере поступлений арендной платы составила оплата задолженности прошлых лет.

Фактический размер поступившей задолженности прошлых лет в общей сумме доходов от аренды составил: в 2012 году – 6 125,98 тыс. руб. или 19,7% общей суммы поступившей арендной платы за земли в 2012 году и 30,9% общей суммы задолженности на начало 2012 года; в I полугодии 2013 года – 6 045,15 тыс. руб. или 30,5% общей суммы поступившей арендной платы за земли в I полугодии 2013 года и 23,1% общей суммы задолженности на начало 2013 года.

Из общей площади земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду были предоставлены:

- по состоянию на 01.01.2012 из 47 695 га, собственность на которые не разграничена, в аренду было предоставлено 1,6% или 783,93 га по 2 917 договорам;

- по состоянию на 01.01.2013 из 36 748 га, собственность на которые не разграничена, в аренду было предоставлено 2,1% или 801,16 га по 2 992 договорам;

- по состоянию на 01.07.2013 в аренду было предоставлено 800,74 га по 2 987 договорам аренды (данные о площади земельных участков, собственность на которые не разграничена, на 01.07.2013 отсутствуют).

Из общей площади земель, зарегистрированных в муниципальную собственность, в аренду было предоставлено:

- по состоянию на 01.01.2012 земельные участки, зарегистрированные в муниципальную собственность в аренду не предоставлялись;

- по состоянию на 01.01.2013 из 75 га земельных участков, зарегистрированных в муниципальную собственность, в аренду было предоставлено 2,2 % или 1,67 га по 7 договорам;

- по состоянию на 01.07.2013 из 162,8 га земельных участков, зарегистрированных в муниципальную собственность, в аренду было предоставлено 57,9% или 94,23 га по 127 договорам.

В соответствии с действующим законодательством предоставление земельных участков в аренду может осуществляться как по итогам проведения торгов, так и без проведения конкурсных процедур (при наличии у граждан и юридических лиц в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении зданий, строений, сооружений на земельном участке, находящихся в государственной или муниципальной собственности; а также при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков, при наличии только одной заявки).

Согласно представленным данным из 245 договоров аренды земельных участков, заключенных в 2012 году, на основании торгов было заключено только 14 договоров аренды; из 109 договоров аренды земельных участков, заключенных в I полугодии 2013 года, на основании торгов было заключено только 4 договора аренды. Без проведения торгов в 2012 году был заключен 231 договор аренды, в I полугодии 2013 года – 105 договоров.

Ведение реестра договоров аренды земельных участков отнесено к функциям ОИО. Разработанный и утвержденный администрацией МО порядок ведения реестра договоров аренды отсутствует.

В ходе проверки вместо реестра договоров аренды были представлены 5 перечней заключенных договоров аренды, относящихся к различным категориям арендаторов, охватывающие разные временные периоды, а также частично пересекающиеся между собой.

Также была представлена сводная информация по арендному землепользованию, отличающаяся от информации, содержащейся в вышеуказанных перечнях, по количеству договоров, размерам начислений, поступлений и задолженности.

По сведениям ОИО расхождения обусловлены некорректной выгрузкой информации из баз, отсутствием разделения финансовых показателей по суммам платежей в разные уровни бюджетной системы, а также отсутствием отражения в программных ресурсах оплаты за фактическое пользование земельными участками, на которые не заключены договоры.

Вышеприведенные факты ставят под сомнение достоверность представленной в ходе проверки информации по арендному землепользованию по состоянию на отчетные даты.

Соответственно, расходы местного бюджета на лицензионное (послегарантийное) обслуживание программных продуктов, используемых для сбора и обработки данных об арендном землепользовании, осуществленные в 2012 году в размере 22 950 руб., являются неэффективными.

К функциям ОИО отнесено ведение лицевых счетов арендаторов земельных участков, контроль за выполнением арендаторами условий договоров аренды земельных участков, подготовка документов для взыскания задолженности по арендным платежам.

По итогам 2012 года общая сумма задолженности по арендной плате выросла на 7 877,2 тыс. руб., за I полугодие 2013 года общая задолженность уменьшилась на 2 975,8 тыс. руб., при этом возможная к взысканию задолженность за 2012 год снижена на 2 508,1 тыс. руб., за I полугодие 2013 года увеличена на 1 349,0 тыс. руб.

Отсутствие в ОИО информации о задолженности по арендному землепользованию в разрезе плательщиков (договоров аренды) свидетельствует о невыполнении полномочий по контролю за выполнением арендаторами условий договоров аренды земельных участков.

При выявлении задолженности ОИО в целях ее взыскания осуществляет подготовку соответствующей информации и документов в отдел правового и кадрового обеспечения администрации МО (далее – ОПКО) для отправления претензионных писем и взыскания задолженности в судебном порядке.

Стоит отметить, что данные ОПКО в части возможной к взысканию задолженности, списанной задолженности, сумм предъявленных и оплаченных претензий, сумм, взысканных в судебном порядке, не соответствуют данным ОИО.

Утвержденный нормативно-правовым актом либо внутренним распорядительным документом администрации МО порядок взаимодействия структурных подразделений по работе с должниками по арендной плате за земельные участки отсутствует.

Поскольку представленная отделами информация об аналогичных фактах имеет существенные различия, вышеприведенные данные свидетельствуют о недостаточном взаимодействии структурных подразделений администрации муниципального образования по работе с должниками по арендной плате за земельные участки.

Предоставление земельных участков в собственность

Динамика прогнозных и фактических поступлений от продажи земельных участков муниципальной собственности (100% в бюджет МО) и собственность на которые не разграничена (80% в бюджет МО) выглядит следующим образом:

(тыс. руб.)

Поступления от продажи участков	2011 год		2012 год		2013 год (I полугодие)	
	план	факт	план	факт	план (годовой)	факт
Собственность на которые не разграничена	11 180,0	14 204,1	7 945,0	8 296,9	4 494,0	3 539,3
Муниципальной собственности	0	0	0	0	598,3	1 298,0
ВСЕГО:	11 180,0	14 201,1	7 945,0	8 296,9	5 092,3	4 837,3

Доходы от продажи земельных участков на территории МО поступили в местный бюджет:

– в 2012 году в размере 8 296,9 тыс. руб. – от продажи 208 земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, общей площадью 204 390 кв.м;

– в I полугодии 2013 года в размере 4 837,3 тыс. руб., в том числе:

- 1 298,0 тыс. руб. – от продажи 8-ми земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, общей площадью 7 508 кв.м;

- 3 539,3 тыс. руб. – от продажи 34 земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, общей площадью 30 478 кв.м.

По состоянию на отчетные даты проверяемого периода задолженность по договорам купли-продажи земельных участков отсутствует.

При проверке предоставления земельных участков установлены следующие нарушения и недостатки.

В части реализации земельных участков собственникам расположенных на них зданий, строений, сооружений установлено, что в нарушение ст. 11 Закона края от 04.12.2008 № 7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае» после 01.07.2012 по пятикратной ставке земельного налога (в размере 0,2% от кадастровой стоимости) вместо кадастровой стоимости была осуществлена реализация земель, собственность на которые не разграничена, по 3-м договорам купли-продажи земельных участков общей площадью 1 379 кв.м общей кадастровой стоимостью 1 010,5 тыс. руб. за 10,1 тыс. руб.

В результате потери консолидированного бюджета края составили 1 000 398,95 руб., в том числе муниципального – 800 319,16 руб., краевого – 200 079,79 руб.

При анализе реализации земельных участков за плату на основании отчета независимого оценщика о рыночной стоимости земельного участка льготным категориям граждан установлено, что в 2012 году инвалидам была осуществлена продажа 2-х земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, под индивидуальное жилищное строительство общей площадью 1 212 кв.м, кадастровой стоимостью 379,1 тыс. руб. по общей цене выкупа земельного участка, равной оценочной стоимости, 44,2 тыс. руб. В обоих случаях оценочная (выкупная) стоимость почти в 9 раз была меньше кадастровой.

Необходимо отметить, что аналогичная ситуация также выявлена и при проверке реализации земельных участков гражданам, не относящимся к льготным категориям.

Для целей, не связанных со строительством (по цене выкупа земельного участка, определенной на основании отчета независимого оценщика), в проверяемом периоде была осуществлена реализация земельных участков общей площадью 58 499 кв.м, кадастровой стоимостью 15 216,1 тыс. руб. по цене выкупа на общую сумму 5 877,1 тыс. руб.:

– в 2012 году по 34-м договорам купли-продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, общей площадью

26 686 кв.м, кадастровой стоимостью 9 086,7 тыс. руб. по цене выкупа на общую сумму 1 644,4 тыс. руб., в том числе:

– по цене выкупа ниже кадастровой стоимости по 32-м договорам купли-продажи земельных участков общей площадью 26 264 кв.м, кадастровой стоимостью 9 068,0 тыс. руб. на общую сумму 1 600,5 тыс. руб. (общая выкупная цена ниже кадастровой на 7 467,5 тыс. руб. или в 5,7 раза);

– в I полугодии 2013 года по 29 договорам купли-продажи земельных участков общей площадью 31 813 кв.м, кадастровой стоимостью 6 129,4 тыс. руб. по цене выкупа на общую сумму 4 232,7 тыс. руб., в том числе:

– по цене выкупа ниже кадастровой стоимости по 20-ти договорам купли-продажи земельных участков общей площадью 25 336 кв.м, кадастровой стоимостью 5 569,7 тыс. руб. по цене выкупа на общую сумму 3 028,7 тыс. руб. (общая выкупная цена ниже кадастровой на 2 541,0 тыс. руб. или в 1,8 раза).

Кроме того, в ходе проведенного выборочного сопоставительного анализа установлено, что продажа земельных участков для не связанных со строительством целей осуществляется администрацией муниципалитета по цене оценки независимого оценщика, зачастую в разы меньшей, чем цены на рынке недвижимости.

В соответствии с действующим законодательством при наличии двух и более заявлений на один и тот же земельный участок уполномоченный орган осуществляет действия по организации проведения торгов по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды земельного участка.

По данным ОИО торги по продаже земельных участков для целей, не связанных со строительством, в проверяемый период не проводились по причине отсутствия двух и более заявлений на один и тот же участок, что может быть поставлено под сомнение, учитывая привлекательность городских земель, особенно расположенных в рекреационных зонах.

При этом подтвердить, либо опровергнуть, факт отсутствия иных заявлений на земельные участки не представляется возможным в связи с непрозрачной способствующей потенциальным проявлениям коррупции схемой предоставления земельных участков в МО.

Так, регистрация заявлений производится общим отделом администрации МО; зарегистрированные заявления рассматриваются и визируются Главой города, заместителями Главы города.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что заявления о предоставлении испрашиваемых земельных участков ведутся в общем перечне поступающей в общий отдел администрации города корреспонденции с ранжированием по категории: «О выделении земельных участков». Их выборка по критериям (о предстоящем предоставлении на определенном виде права земельного участка: в собственность или в аренду; о видах разрешенного использования: под ИЖС либо для целей, не связанных со строительством; о категории лиц, подавших заявление: льготной (инвалиды, многодетные) либо от прочих лиц) не представляется возможной.

Утвержденный нормативно-правовым актом либо установленный

внутренним распорядительным документом МО порядок взаимодействия структурных подразделений по регистрации заявлений от заявителей, заинтересованных в предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, и по опубликованию объявлений о предстоящем предоставлении на определенном виде права земельного участка (собственность или аренда) и о выставлении на торги земельных участков отсутствует.

В ОИО, созданном с целью реализации полномочий администрации города в области владения, распоряжения, пользования и управления земельными участками, находящимися в ведении муниципального образования, журнал учета заявлений о предоставлении испрашиваемых земельных участков для целей, не связанных со строительством, отсутствует.

При проверке правомерности, полноты и своевременности поступлений в бюджет МО других доходов (платежей) от использования муниципального имущества установлены следующие нарушения и недостатки.

В части арендной платы за пользование объектами муниципальной собственности выявлены:

- недостатки планирования поступлений (расхождение между бюджетными назначениями и общими размерами начислений арендной платы (без учета поступлений задолженности) в соответствующие периоды);

- нарушения в части установления размеров арендной платы в виде неисполнения постановления администрации города Дивногорска от 12.12.2012 № 248п «Об установлении размера арендной платы за использование муниципального имущества на 2013 год», которым установлено увеличение размера арендной платы за муниципальные нежилые объекты, переданные в аренду, на коэффициент-дефлятор – 1,10 (по 17 договорам аренды, включая договоры, заключенные с банковскими организациями, арендная плата не повышалась, что привело к потерям местного бюджета в сумме 208,8 тыс. руб.);

- расхождения данных журнала регистрации договоров аренды с данными Реестра по дате заключения договора;

- факты отсутствия в Реестре сведений о передаче в аренду муниципального имущества 10 арендаторам;

- нарушения п. 2 ст. 609, п.2 ст. 651 Гражданского кодекса РФ, согласно которых договор аренды здания или сооружения, заключенный на срок не менее года, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента такой регистрации (регистрация ряда договоров в Регистрационной палате отсутствует);

- потери бюджета в сумме 20 тыс. руб., связанные с нахождением арендатора на занимаемой площади без документально подтвержденных оснований и оплаты в течении 5 месяцев.

При анализе доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных платежей, муниципальных унитарных предприятий установлено, что МУП «Электрические сети» в 2011-2012 годах допущено возникновение задолженности по указанным платежам в бюджет (в сумме 842,3 тыс. руб. – по итогам 2010 года и 432,8 тыс. руб. по итогам деятельности

в 2011 году). При этом исключение решением Дивногорского городского Совета от 26.01.2006 № 12-73-ГС «О внесении изменений в решение городского Совета от 25.11.2005 № 9-42-ГС» пункта о применении штрафных санкций за несвоевременность оплаты отчислений чистой прибыли муниципальных унитарных предприятий привело к потерям местного бюджета в сумме 108,9 тыс. руб.

При проверке выполнения прогнозных планов приватизации муниципального имущества (далее – Прогнозный план) установлено следующее.

Сформированные в рамках действующих нормативно-правовых актов муниципального образования Прогнозные планы на 2012, 2013 годы утверждены решениями Дивногорского городского Совета депутатов от 12.12.2011 № 19-136-ГС (в ред. от 26.05.2012) – на 2012 год, от 20.12.2012 № 29-182-ГС – на 2013 год.

Прогнозные планы содержат перечни муниципального имущества, запланированного к приватизации в 2012 и 2013 годы, с указанием характеристик объектов и предполагаемых сроков приватизации.

Формы приватизации (способы продажи) муниципального имущества в Прогнозных планах не указаны.

Общим замечанием к исполнению Прогнозных планов является их неисполнение в полной мере.

Так, при изначально запланированных к приватизации в 2012 году 4 объектах муниципального имущества один из них был исключен из Прогнозного плана в связи с неготовностью документов, приватизация доли МО в уставном капитале ООО «Тройка» (20%) не осуществлена (оценка не произведена, торги не проводились в связи с непредставлением хозяйствующим субъектом необходимых для проведения оценки данных).

Предусмотренное к реализации в рамках исполнения Прогнозного плана на 2012 год иное муниципальное имущество было продано на общую сумму 12 591,72 тыс. руб. Помимо поступлений в рамках исполнения Прогнозного плана 2012 года произведены платежи от реализации прогнозных планов приватизации предыдущих лет в сумме – 3 992,93 тыс. руб.

Всего в результате реализации Прогнозных планов 2012 года и предшествующих периодов поступило средств в сумме 16 584,65 тыс. руб.

В то же время согласно сведениям об исполнении бюджета за 2012 год поступления в бюджет муниципального образования по коду «Доходы от реализации иного имущества, находящегося в собственности городских округов...» за 2012 год составили 17 775,9 тыс. руб. или на 1 191,25 тыс. руб. больше.

В 2013 году из 7-ми объектов муниципального имущества, вошедших в Прогнозный план 2013 года, по состоянию на 06.12.2013 не реализован ни один.

От реализации Прогнозных планов приватизации предыдущих лет на момент проверки в бюджет поступило 4 979,12 тыс. руб.

Согласно же сведениям об исполнении бюджета поступления по коду «Доходы от реализации иного имущества, находящегося в собственности городских округов (за исключением имущества муниципальных бюджетных

и автономных учреждений, а так же имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных), в части реализации основных средств по указанному имуществу» составили 4 529,2 тыс. руб. или на 449,92 тыс. руб. меньше.

В ходе контрольного мероприятия выявлены нарушения графика оплаты приобретаемого имущества в рамках ФЗ № 159.

В нарушение п. 6.3.6 раздела 6 «Порядок оплаты и распределение денежных средств от продажи муниципального имущества» Положения о порядке и условиях приватизации муниципального имущества муниципального образования г. Дивногорск, утвержденного Дивногорским городским Советом депутатов от 24.11.2011 № 18-128-ГС, устанавливающего, что в случае нарушения покупателем сроков и порядка внесения платежей обращается взыскание на заложенное имущество в судебном порядке, соответствующие меры не применялись (взыскание в судебном порядке на заложенное имущество не накладывалось).

Необходимо отметить, что вышеназванным Положением штрафные санкции в форме пени за несвоевременность оплаты не предусмотрены.

Пояснения по установленным в ходе проверки фактам нарушения сроков и порядка платежей не представлены.

Состояние малого и среднего предпринимательства в МО

Оценка социально-экономических показателей развития малого предпринимательства проведена на основании показателей прогноза социально-экономического развития муниципального образования город Дивногорск на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов, комплексной программы социально-экономического развития МО на 2011-2020 годы, а также показателей Доклада.

Как уже было отмечено, согласно Докладу г. Дивногорск занимает 4-е место из 17 городских округов. На результат комплексной оценки наибольшее влияние оказали достигнутые одни из лучших показателей в сфере малого и среднего предпринимательства (далее – МСП).

Наименование показателя	Отчет			Прогноз 2013 год
	2010 год	2011 год	2012 год	
Количество организаций малого бизнеса (юрлиц) по состоянию на конец года (ед.)	196	206	209	214
Количество ИП, прошедших госрегистрацию (по состоянию на начало периода)	963	1001	1000	1019
Количество субъектов малого предпринимательства на 10 000 жителей (ед.)	407,97	413,5	415,59	412,44
Среднесписочная численность работников организаций малого бизнеса (юрлиц) (чел.)	1 612	1 667	1 681	1 730
Среднесписочная численность работников у индивидуальных предпринимателей (чел.)	1 110	1 121	1 351	1 391
Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций (%)	17,92	18,47	21,63	21,46
Среднемесячная заработная плата работников списочного состава организаций малого бизнеса (юридических лиц) (руб.)	12 810,8	15 255,9	15 582	16 050,83
Среднемесячная зарплата работников у индивидуальных предпринимателей (руб.)	8 100	9 900	10 101	10 403
Оборот организаций малого бизнеса (юридических лиц) (тыс. руб.)	786 002	852 450	901 951	929 008,5
Количество объектов муниципальной собственности, арендуемых субъектами МП (ед.)	8	9	10	10
Площадь муниципальной собственности, арендуемая субъектами малого МП (кв. м)	2 176,68	2 756,94	3 381,52	3 381,52
Объем инвестиций в основной капитал организаций малого бизнеса (юрлиц) (тыс. руб.)	25 300	44 058	42 269,67	48 222,34
Количество инвестпроектов по субъектам МП, реализованных на территории МО (ед.)	5	14	11	9
Количество информационно-правовых центров (ед.)	2	2	2	2
Количество организаций по поддержке малого предпринимательства (ед.)	1	1	1	1

Как видно, большинство показателей демонстрируют рост. В то же время динамика количества инвестиционных проектов, реализуемых субъектами малого предпринимательства, отрицательная.

Средний бизнес на территории МО представлен единственным предприятием – ЗАО «Техполимер», вид экономической деятельности «Обрабатывающие производства» (производство пластмассовых плит, полос, труб и профилей), показатели которого в 2010-2012 годах также росли.

Приоритетными видами деятельности развития малого и среднего предпринимательства на территории МО являются: развитие обрабатывающего производства; оказание бытовых, коммунальных и прочих услуг; организация досуга и отдыха населения, туризм; благоустройство города и поселков, сбор и переработка бытовых и производственных отходов; строительство объектов жилищного, социального и природоохранного назначения (включая ремонтно-строительные работы).

Однако, в разрезе ОКВЭД более половины (59%) оборота организаций малого бизнеса обеспечивают организации, осуществляющие свою деятельность по виду экономической деятельности «Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий предметов личного пользования», 18% – организации, осуществляющие свою деятельность по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» и 8,5% – организации, осуществляющие свою деятельность по виду экономической деятельности «Строительство».

Объем налоговых платежей субъектов МСП в 2012 году по сравнению с 2011 годом вырос на 14,4% и составил 8 734,08 тыс. руб., 64,4% которого обеспечено по ВЭД «Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования».

В соответствии с требованиями статьи 8 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее – Закон № 209-ФЗ) и положения о ведении реестров субъектов малого и среднего предпринимательства, утвержденного постановлением Правительства РФ от 06.05.2008 № 358, администрацией МО ведется реестр субъектов МСП.

В целях содействия развитию МСП, повышения эффективности деятельности МСП на территории города, а также совершенствования механизма взаимодействия бизнеса и муниципальных органов власти администрацией МО приняты следующие меры.

В проверяемом периоде осуществлялась реализация долгосрочной целевой программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в городе Дивногорске» на 2011-2013 годы.

Постановлением администрации г. Дивногорска от 07.12.2011 № 316п создан Координационный совет по вопросам поддержки и развития МСП, на котором обсуждаются все проекты нормативных правовых актов, касающихся осуществления деятельности субъектов МСП на территории города.

Оценка поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства

Финансовая поддержка

В 2012 году финансовая поддержка субъектов МСП на территории МО оказывалась из средств бюджетов всех уровней.

В решении о бюджете г. Дивногорска на 2012 год софинансирование расходов на поддержку МСП за счет средств местного бюджета предусмотрено в сумме 590,1 тыс. руб.

По итогам конкурсного отбора бюджету г. Дивногорска выделены средства: федерального бюджета – 12 612,1 тыс. руб., краевого бюджета – 600,0 тыс. руб.

Всего в бюджете города на 2012 год на реализацию ДЦП «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании город Дивногорск» на 2012 год предусмотрено 13 802,2 тыс. руб., фактическое исполнение составило 13 406,227 тыс. руб. или 97,1%.

Стоит отметить, что поддержка МСП из средств местного бюджета осуществлялась исходя из минимального процента софинансирования, в связи с чем средства в сумме 396 тыс. руб. не были освоены на фоне наличия неудовлетворенных заявок кандидатов на получение поддержки.

Доли субъектов МСП, получивших финансовую поддержку, в их общем объеме составили в 2011 году – 1,2%, в 2012 году – 0,9%.

В 2012 году (16-17.11.2012) в местный бюджет поступили целевые средства на два вида поддержки: субсидии вновь созданным субъектам малого предпринимательства на возмещение части расходов, связанных с приобретением и созданием основных средств и началом предпринимательской деятельности; субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства на возмещение части затрат на уплату первого взноса (аванса) при заключении договора лизинга оборудования (85% затрат, но не более 300,0 тыс. руб.).

Всего, в 2012 году финансовая поддержка предоставлена 11 субъектам МСП (из 13 субъектов, подавших заявки) на общую сумму 13 406,227 тыс. руб., в том числе:

– 4 – на возмещение части расходов, связанных с приобретением и созданием основных средств и началом предпринимательской деятельности, в сумме 746,833 тыс. руб.;

– 7 – на возмещение части затрат на уплату первого взноса (аванса) при заключении договора лизинга оборудования в сумме 12 659,394 тыс. руб.

Условия долевого участия в финансировании расходов соблюдены.

При проверке целевого использования средств господдержки установлен факт получения субъектом МСП (ООО «Дорремсервис») субсидии в сумме 300,0 тыс. руб. при предоставлении недостоверных сведений о приобретении и владении им основными средствами (транспортными средствами).

Выездной проверкой установлено наличие лишь одной единицы техники, вместо четырех. Остальные фактически не приобретались.

В период проверки ООО «Дорремсервис» частично осуществило возврат излишне полученной субсидии в сумме 20 350,0 руб.

Администрация МО не воспользовалась правом возврата всего объема субсидии, в правоохранительные органы не обращалась.

Необходимо отметить, что показателями эффективности и критериями оценки, как краевой Программы, так и муниципальной, является лишь количество субъектов, которым оказана поддержка. Контроль за фактическим использованием приобретенного оборудования, а также контроль показателей социальной эффективности от деятельности субъектов МСП, получивших субсидию, не предусмотрен и не осуществляется.

Стоит отметить, что в 2011 году финансовая поддержка была оказана 14-ти субъектам МСП в сумме 36 583,8 тыс. руб. по пяти направлениям. В том числе ООО «Агенство по реконструкции коммерческих организаций» были предоставлены субсидии на разработку проекта промышленного парка на территории муниципального образования г. Дивногорск в сумме 4 990,0 тыс. руб.

В связи с нереализацией проекта промпарка средства использованы неэффективно.

При анализе оказанной в 2011-2012 годах поддержки выявлены случаи, когда в целях получения субсидии свыше установленных предельных объемов создаются нескольких малых предприятий на базе одного производства, например: ООО «Дивногорский хлебозавод» и ООО ТД «Дивногорский хлебозавод», ООО «Техполимер» и ООО «Завод геосинтетических материалов», осуществляющие производство на одних и тех же площадях и использующие совместно приобретенное оборудование.

Следует отметить, что ежегодно одни и те же хозяйствующие субъекты получают финансовую поддержку: 5 субъектов из 11-ти, получивших субсидию в 2012 году, получили аналогичную поддержку в 2011 году, в том числе по нескольким видам одновременно. К постоянным получателям относятся: ООО «Чистый город», ООО «ТехПолимер», ООО «ДиХлеб» и ТД «ДиХлеб», ИП Ващенко М.Н. (междугородные перевозки).

По состоянию на момент проверки оказание финансовой поддержки субъектам МСП в 2013 году не осуществлялось.

Имущественная поддержка малого и среднего бизнеса

Поддержка субъектам МСП в части предоставления муниципального имущества в проверяемом периоде не оказывалась.

При этом практиковалось предоставление разрешений на мобильную торговлю без заключения договора аренды на землю при проведении ярмарок и конкурсов.

Консультационная, информационная и методическая поддержка субъектов МСП

В МО функционируют два информационно-правовых центра, созданных на базе библиотек города, в которых установлены компьютеры, информационные

стенды и терминалы в свободном для посетителей доступе. Штатные сотрудники библиотеки оказывают помощь обратившимся за информацией гражданам.

Постановлением администрации города Дивногорска от 30.04.2009 № 354-п создан и функционирует при администрации города центр содействия малому и среднему предпринимательству, работающий по принципу «одного окна» (далее Центр).

В 2012 году оказана консультативно-информационная помощь 179 субъектам МСП и гражданам, желающим открыть собственное дело.

В рамках данного вида поддержки также осуществляется распространение методических пособий, информационных буклетов, плакатов, справочников (95), проведение семинаров, круглых столов и иных мероприятий (235), размещение в СМИ и на сайте МО материалов, относящихся к и развитию МСП.

В целях усиления координации взаимодействия органов государственной власти, органов МСУ, научных организаций, бизнес-сообществ, а также активного вовлечения субъектов МСП в решение задач по социально-экономическому развитию территории 06.04.2011 заключено трехстороннее отраслевое территориальное Соглашение социально-трудовых отношений на 2011-2013 годы между администрацией города Дивногорска, Красноярской территориальной (краевой) организацией профсоюза работников торговли, общественного питания, потребительской кооперации и предпринимательства РФ «Торговое единство» и Местной общественной организацией «Союз предпринимателей муниципального образования город Дивногорск». Фактически данное соглашение носит формальный характер, информация о результатах деятельности отсутствует.

Инфраструктура поддержки субъектов МСП в МО не развита.

Перспективными направлениями в решении данного вопроса считается реализация проекта «Инновационное экологическое преобразование города в Сибири», включающего в себя, в том числе, создание промышленного парка «Енисей», а также открытие Дивногорского филиала КГАУ «КРИТБИ».

Однако, в силу сложившейся неопределенности в отношениях с ОАО «ДЗНВА» проект по созданию промышленного парка «Енисей» на базе производственной площадки завода низковольтной аппаратуры остановлен.

В части создания обособленного подразделения КГАУ «КРИТБИ» также существует неопределенность.

Муниципальный контроль в сфере земельно-имущественных отношений.

Оценка коррупционных рисков

Согласно Положению о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом МО администрация города организует контроль за сохранностью и использованием по назначению муниципального имущества в виде:

– ежегодных документальных проверок данных бухгалтерской отчетности и иных документов, представляемых организациями, имеющими муниципальное имущество, на соответствие данным, содержащимся в Реестре;

– проверки фактического наличия, состояния сохранности и использования по назначению муниципального имущества, закрепленного за организациями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, безвозмездного пользования.

Порядок осуществления контроля не установлен.

План мероприятий по контролю за сохранностью и использованием по назначению муниципального имущества на 2012, 2013 годы в ходе проверки не представлен.

В 2012 году контрольные функции администрации МО были реализованы по распоряжению администрации города Дивногорска от 07.08.2012 № 1587 «О проведении инвентаризации муниципальной собственности».

Цель инвентаризации:

1) проверка полноты и своевременности поступления арендной платы за арендуемые нежилые муниципальные помещения;

2) целевое использование муниципального движимого имущества, закрепленного на праве оперативного управления и хозяйственного ведения;

3) проверка полноты и своевременности поступлений платежей за муниципальное недвижимое имущество, реализованное по договорам купли – продажи в рассрочку.

В результате инвентаризации выявлены должники по уплате арендных платежей, уточнены занимаемые арендаторами площади, факты отсутствия документального оформления правоотношений и иные недостатки и нарушения, информация об устранении которых не представлена.

Проверок в 2013 году не проводилось.

Муниципальный земельный контроль в проверяемый период осуществлялся на основании:

– утвержденного постановлением администрации г. Дивногорска от 10.12.2009 № 1389п административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля на территории МО (утратил силу согласно п.3 нижеуказанного постановления администрации г. Дивногорска от 03.07.2012 № 160п);

– утвержденного постановлением администрации г. Дивногорска от 03.07.2012 № 160п административного регламента проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля на территории МО. Необходимо отметить, что данный регламент не охватывает физических лиц.

Планы проверок в рамках земельного контроля на 2012-2013 годы не представлены.

Всего в 2012 году проведено 7 проверок земельных участков, в I полугодии 2013 года – 4. Нарушения в использовании земельных участков установлены всего в 6 случаях.

В ходе проверки информация о принятых действиях по результатам выявленных нарушений не представлена. Контроль по устранению выявленных в ходе проверок нарушений не осуществляется.

В проверяемый период не осуществлялся муниципальный земельный контроль в отношении: организаций и индивидуальных предпринимателей – в 2012 году, в отношении граждан – в I полугодии 2013 года.

При проверке отмечен низкий охват контролем земель МО.

Контроль со стороны представительной власти г. Дивногорска за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, отсутствует.

Помимо недостатков контроля за распоряжением и целевым использованием имущества, находящегося в муниципальной собственности, осуществляемого не на системной основе, в ходе контрольного мероприятия при оценке коррупционных рисков выявлены условия, при которых существует вероятность возникновения коррупционных проявлений или действий. Указанные условия заключаются в следующем.

Установлены существенные недостатки и пробелы в сфере нормативно-правового регулирования земельно-имущественных отношений в МО, отсутствие и непрозрачность административных процедур в сфере распоряжения муниципальным имуществом.

В ходе проверки отмечено неудовлетворительное состояние учета и недостоверность учетных данных муниципального имущества, невыполнение установленных полномочий в сфере управления имуществом.

Установлен факт получения субъектом МСП финансовой поддержки при предоставлении им недостоверных сведений (мошенничество при получении выплат). При этом администрация МО не воспользовалась правом возврата всего объема субсидии (в период проверки субъектом поддержки частично осуществлен возврат средств в сумме 20,4 тыс. руб. из полученных 300,0 тыс. руб.), в правоохранительные органы не обращалась.

Выводы

1. МО город Дивногорск по комплексной оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления по итогам 2012 года занимает 4 место (из 17 городских округов)

2. Основные направления бюджетной и налоговой политики города, как и бюджет, не увязаны с декларативными направлениями СЭР, что ставит под сомнение достижение запланированных показателей.

3. Город Дивногорск относится к числу дотационных территорий края. В связи с изменениями системы межбюджетных отношений в крае основным для города является вопрос обеспечения сбалансированности местного бюджета, одним из вариантов решения которого является повышение доходов от использования муниципального имущества.

4. Доля доходов от использования муниципального имущества в общем размере доходов бюджета МО является незначительной и имеет тенденцию к снижению. Наибольший объем получаемых доходов местного бюджета от использования муниципального имущества приходится на земельные ресурсы.

5. В ходе проверки установлены недостатки и пробелы в сфере нормативно-правового регулирования земельно-имущественных отношений, неудовлетворительное состояние учета и недостоверность учетных данных муниципального имущества, невыполнение установленных полномочий в сфере управления имуществом, низкий уровень планирования и администрирования платежей в бюджет

6. В муниципальном образовании фактически отсутствует система контроля за распоряжением и целевым использованием имущества, находящегося в муниципальной собственности.

7. Большинство социально-экономических показателей развития МСП в МО в 2010-2012 годах демонстрируют рост, в то же время приоритетные виды деятельности МСП не получили надлежащего развития, запланированные на 2012 год значения показателей развития МСП преимущественно не достигнуты. Инфраструктура поддержки субъектов МСП не развита. Органами МСУ не исполняются установленные полномочия в части оказания имущественной поддержки субъектов МСП и организаций, образующих инфраструктуру поддержки. Доля субъектов МСП, получивших финансовую поддержку, в общем объеме зарегистрированных и осуществляющих свою деятельность на территории города незначительна (1,2% в 2011 году, 0,9% в 2012 году).

8. Проверкой выявлены неэффективные расходы местного бюджета в сумме 5 012,95 тыс. руб., потери консолидированного бюджета края в сумме 1 000,4 тыс. руб., потери местного бюджета в сумме 337,7 тыс. руб., ущерб бюджету в сумме 279,6 тыс. руб. Также установлены факты продажи земельных участков по цене выкупа (определенной на основании отчета независимого оценщика) ниже кадастровой стоимости на общую сумму 10 008,5 тыс. руб.

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края

Д.В. Воропаев