

**Доклад на Съезде Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга
«Обзор основных нарушений, выявленных Контрольно-счетной палатой
Санкт-Петербурга, в ходе проведения экспертно-аналитических и
контрольных мероприятий по исполнению местных бюджетов в 2015
году», 9 февраля 2016 года**

Уважаемые коллеги и друзья!

Наши встречи стали доброй традицией и в начале своего выступления хочу отметить, что на сегодняшний день из 111 внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга Соглашения о передаче Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга полномочий по осуществлению муниципального финансового контроля подписаны со 110 Муниципальными советами внутригородских муниципальных образования Санкт-Петербурга, с которыми ведется тесная работа в рамках бюджетных правоотношений.

В соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и в рамках подписанных Соглашений в 2015 году Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга были проведены экспертно-аналитические и контрольные мероприятия, такие как:

1. Внешняя проверка годовых отчетов за 2014 год, включая внешнюю проверку годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, в рамках которой по 107 ВМО Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга были подготовлены соответствующие заключения (включая заключения на годовую отчетность главных администраторов бюджетных средств). По трём (3) ВМО внешняя проверка годовых отчетов об исполнении бюджетов не была проведена по причине того, что данные отчеты были представлены после их утверждения Муниципальными Советами ВМО, тогда как согласно ст. 264.4 Бюджетного кодекса РФ внешняя проверка годового отчета проводится до его утверждения представительным органом ВМО, а также предоставления отчетности, несоответствующей требованиям бюджетного законодательства.

2. Экспертиза проектов местных бюджетов 110 ВМО на 2016 год (2016 год и плановый период 2017-2018 годов), по результатам которой подготовлены соответствующие заключения.

Кроме того, в течение 2015 года Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга для 5 ВМО были подготовлены 8 заключений на проекты решений о внесении изменений в местный бюджет.

Также в 2015 году Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга была продолжена работа по оказанию методической помощи ВМО по вопросам соблюдения бюджетного законодательства путем подготовки ответов на обращения органов местного самоуправления ВМО и предоставления устных консультаций. Так, в 2015 году в Контрольно-счетную палату Санкт-Петербурга от органов местного самоуправления ВМО поступило 48 обращений, количество которых по сравнению с 2014 годом увеличилось в 2,3 раза.

В ходе проведения экспертно-аналитических мероприятий Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга выявлены нарушения бюджетного законодательства, которые подробно были отражены в соответствующих заключениях, поэтому хочу отметить наиболее типичные.

При проведении внешней проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов за 2014 год было отмечено, что представленные ВМО годовые отчеты об исполнении местного бюджета не содержали всех необходимых приложений, установленных ст. 264.6 Бюджетного кодекса РФ. Годовая бюджетная отчетность главных распорядителей бюджетных средств, финансового органа ВМО была сформирована с нарушением требований Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 28.12.2010 № 191н.

При формировании проектов местных бюджетов допускались такие нарушения как отсутствие основных показателей бюджета, предусмотренных ст.184.1 Бюджетного кодекса РФ, формирование документов, предоставляемых одновременно с проектом решения о бюджете, в объеме, не соответствующем ст. 184.2 Бюджетного кодекса РФ; нарушения в части формирования кодов целевых статей расходов местных бюджетов, нарушения бюджетной классификации расходов при распределении расходов местных бюджетов по разделам, подразделам, видам расходов бюджетов. Отдельные документы, предоставляемые одновременно с проектом решения о бюджете, были составлены формально и не содержали необходимых и актуальных данных, характеризующих положение ВМО на период формирования бюджета (например, прогноз социально-экономического развития ВМО).

Представленные с годовым отчетом об исполнении бюджета и проектом решения МС о местном бюджете муниципальные или ведомственные целевые программы на соответствующие финансовые годы были сформированы без

соблюдения положений порядков, установленных местными администрациями ВМО. В отдельные программы были включены мероприятия, не относящиеся к вопросам местного значения, исчерпывающий перечень которых установлен Законом Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

При формировании, и, соответственно, исполнении местных бюджетов допускались случаи превышения предельного размера фонда оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления в Санкт-Петербурге, председателей избирательных комиссий внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, который установлен Законом Санкт-Петербурга «О реестре муниципальных должностей в Санкт-Петербурге, Реестре должностей муниципальной службы в Санкт-Петербурге и предельных нормативах размеров оплаты труда депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, членов выборных органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, выборных должностных лиц местного самоуправления в Санкт-Петербурге, председателей избирательных комиссий внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих в Санкт-Петербурге». Отдельными ВМО приняты муниципальные правовые акты, устанавливающие не предусмотренные вышеуказанным Законом Санкт-Петербурга выплаты сотрудникам органов местного самоуправления ВМО, а также выплаты, с превышением установленного их предельного норматива. Данные нарушения отмечались Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга неоднократно, однако отдельными ВМО при формировании и исполнении местных бюджетов не учитываются.

Все эти нарушения подробно отражены в заключениях Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга, поэтому останавливаться на них не буду. Вместе с тем, хочу отметить, что с каждым годом, в рамках которых осуществлялось взаимодействие органов местного самоуправления и Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга, нарушений и замечаний в части формирования проектов местных бюджетов и отчетов об их исполнении становится все меньше.

Далее в своем выступлении хочу более подробно остановиться на нарушениях, которые были установлены Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга при проведении контрольных мероприятий.

По-прежнему, основная доля нарушений допускается при реализации вопросов местного значения в области благоустройства территории ВМО, что и не удивительно, поскольку основная доля расходов местных бюджетов приходится на данную сферу, а также имеется множество неурегулированных вопросов в данной сфере.

Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга неоднократно обращала внимание, что до начала выполнения работ по благоустройству необходимо предпринять меры по установлению принадлежности (собственников) территорий, на которых планируется проведение работ, а также о статусе этих территорий (объекты зеленых насаждений общего пользования, территории школ, детских садов и т.д.).

Однако по-прежнему, органы местного самоуправления ВМО осуществляют расходование средств местного бюджета на благоустройство *территорий зеленых насаждений общего пользования*, тогда как в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» содержание данных территорий является расходным обязательством Санкт-Петербурга. Следовательно, если ВМО осуществляет расходование средств местного бюджета на озеленение и обустройство данных территорий, то данные расходы квалифицируются как нецелевое использование средств местного бюджета.

Кроме того, Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга неоднократно обращала внимание органов местного самоуправления ВМО, что уличное оборудование для детских и спортивных площадок, газонные ограждения и другое имущество, не учтенное в установленном порядке в составе муниципального имущества, не является таковым, следовательно, отсутствуют правовые основания для принятия расходных обязательств по содержанию и ремонту такого оборудования.

В ходе проведения контрольных мероприятий достаточно часто встречаются случаи, когда за счет средств местного бюджета производятся различные *работы по дооборудованию жилых домов* (в частности, замене поручней на перилах, по установке пандусов в подъезды (парадные) жилых домов). В соответствии с жилищным законодательством, данные пандусы будут являться имуществом многоквартирных домов, содержание которого к вопросам местного значения не относится. Соответственно, данные расходы будут квалифицироваться как нецелевое использование средств местного бюджета.

Не менее важным вопросом остается вопрос *об организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора с территории муниципального образования, на которой расположены жилые дома частного жилищного фонда* – муниципальные образования не могут осуществлять непосредственно вывоз мусора с данных территорий.

Согласно ст. 154 Жилищного кодекса РФ собственники жилых домов оплачивают коммунальные услуги и несут расходы на их ремонт и содержание, составной частью которых является, в том числе и вывоз твердых и жидких бытовых отходов.

В случае финансирования данной деятельности за счет средств местных бюджетов возникнет ситуация, ставящая в неравные условия собственников помещений в многоквартирных домах, самостоятельно оплачивающих услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов, и собственников жилых домов частного жилищного фонда, что является нарушением законодательства Российской Федерации. Следовательно, финансирование за счет средств местного бюджета услуг по сбору и вывозу твердых бытовых отходов, образующихся в результате жизнедеятельности населения, проживающего в частных жилых домах, является неправомерным.

Органами ВМО различно трактуются и реализуются такие вопросы местного значения как организация установки указателей с названиями улиц и номерами домов, с целью реализации которого отдельными ВМО были изготовлены и установлены таблички с названием улиц и номеров домов, в том числе в нововозведенных жилых кварталах, находящихся на территории ВМО.

В большинстве случаев ненадлежащим образом ведется учет многолетних насаждений для озеленения территории, когда отсутствие объектов зеленых насаждений выявляется только в ходе проведения контрольного мероприятия. Нередки случаи осуществления вырубki деревьев при отсутствии порубочных билетов, или без соблюдения условий порубочных билетов, когда вместо проведения санитарно-оздоровительных мероприятий осуществляется вырубka деревьев.

В ряде случаев установлены факты неправомерного списания, а также передачи в безвозмездное пользование юридическим и физическим лицам муниципального имущества в отсутствие утвержденного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. Также часто встречаются случаи, когда в ходе проведения работ по озеленению территории органы местного самоуправления ВМО передают объекты зеленых насаждений представителям

управляющих компаний многоквартирных домов, ТСЖ, просто жителям ВМО, в результате чего утрачивается контроль целевого использования приобретенных нефинансовых активов и достижения конечной цели приобретения данных активов, поскольку указанные лица не являются материально-ответственными лицами органов ВМО и, соответственно, не несут никакой ответственности за утрату или порчу данных активов.

Вопрос уборки водных объектов, находящихся на территории ВМО, по-прежнему остается нерешенным.

Согласно Водному кодексу РФ все водные объекты находятся в федеральной собственности, *за исключением прудов и обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, которые находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица.*

Мероприятия по осуществлению мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории субъектов Российской Федерации, в собственности субъекта Российской Федерации, входят в компетенцию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В компетенцию органов местного самоуправления входят полномочия по осуществлению мероприятий по охране водных объектов только в отношении объектов, находящихся в их собственности. При этом, Водным кодексом РФ не предусмотрена передача осуществления полномочий Российской Федерации по осуществлению мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности, органам местного самоуправления. Также не предусмотрена и передача органам местного самоуправления аналогичных полномочий субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, имеют место предписания органов природоохранной прокуратуры, на основании которых судом принимаются решения об обязанности органов местного самоуправления по осуществлению полномочий по уборке водных объектов, находящихся на территории ВМО. Однако следует отметить, что в рамках исковых требований прокуратуры рассматриваются вопросы об исполнении органами местного самоуправления полномочий, установленных Законом Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», тогда как вопросы о несоответствии положений данного Закона Санкт-Петербурга в части уборки водных акваторий законам,

предусматривающим осуществление соответствующих полномочий собственниками водных акваторий и порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в рамках данных исковых заявлений не рассматриваются.

Как Вы уже знаете, в настоящее время при Комитете по работе с исполнительными органами государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления создана и осуществляет свою деятельность рабочая группа в целях урегулирования вопросов местного значения ВМО и проводится работа по уточнению и конкретизации вопросов местного значения, в том числе и вопроса по уборке водных акваторий.

Необходимо обратить внимание и на такой вопрос как уборка внутриквартальной территории, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет средств субвенции из бюджета Санкт-Петербурга. При реализации данного вопроса, органы местного самоуправления ВМО свели к минимуму операции по расчету стоимости данных работ, а именно, к простому умножению площади соответствующего вида покрытия на *предельный норматив затрат на уборку*, который устанавливается Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга. Однако данный норматив лишь определяет крайнюю границу стоимости *комплекса работ* на соответствующем виде покрытия территории, но не устанавливает непосредственно цену за технологические операции производства работ по уборке территории, которая, в свою очередь, должна определяться в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, в том числе с учетом положений законодательства о контрактной системе. Так в ходе проведения контрольных мероприятий было установлено, что в определенные месяцы зимнего периода подрядчиками не выполнялся весь комплекс работ, предусмотренный утвержденным Технологическим регламентом производства работ по уборке внутриквартальных и дворовых территорий, такие как уборка и вывоз снега, обработка антигололедными материалами, что обусловлено устоявшейся теплой погодой в данный период. Так, осень – начало зимы 2015 года очень показательны, когда снега не было вплоть до 20 чисел декабря, а если и выпадал, то таял буквально в течение пары часов. Однако, работы по уборке территории принимались местными администрациями ВМО без замечаний и оплачивались в полном объеме, что объяснялось ими тем, что расчет стоимости работ определяется по предельному нормативу и определить стоимость *невыполненных работ* не представлялось возможным. По мнению Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга, такой

подход, свидетельствует о невыполнении органами местного самоуправления ВМО бюджетных полномочий в части обеспечения результативности расходования бюджетных средств.

По вопросу финансирования за счет средств местного бюджета расходов на исполнение отдельных государственных полномочий Санкт-Петербурга, необходимо напомнить, что в местном бюджете могут предусматриваться данные расходы *в случаях и порядке, предусмотренных Уставом ВМО*. Это требование определено Законом Санкт-Петербурга «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Санкт-Петербурга по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, назначению и выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой или попечительством, и денежных средств на содержание детей, переданных на воспитание в приемные семьи, в Санкт-Петербурге». Таким образом, если Вы хотите произвести дополнительные расходы на содержание органа опеки и попечительства, то эту норму необходимо предусмотреть сначала в Уставе ВМО.

По вопросам организации праздничных мероприятий, досуговых мероприятий, следует отметить, что по-прежнему, расходуются средства местного бюджета на мероприятия, проводимые для сотрудников поликлиник, детских садов, школ, находящихся на территории ВМО, финансирование которых осуществляется за счет средств городского бюджета. Допускаются случаи передачи заведующим детских садов, директорам школ, представителям общественных организации подарков для детей и прочих категорий жителей, для которых планировались данные мероприятия. При этом местные администрации утрачивают возможность осуществления контроля за целевым использованием приобретенных за счет средств местного бюджета нефинансовых активов.

При проведении контрольных мероприятий установлены многочисленные нарушения Указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ, что влечет нарушения бухгалтерского учета приобретенных нефинансовых активов, искажение бюджетной отчетности и недостоверности информации о расходах местного бюджета и муниципальном имуществе.

Особо следует обратить внимание на нарушения, которые допускаются при заключении и исполнении муниципальных контрактов на выполнение

работ, услуг, особенно в части выполнения работ по благоустройству территорий ВМО.

В первую очередь, это касается составления локальных смет на выполнение работ, в которых зачастую изначально бывает завышена стоимость работ, поскольку неправильно применяются расценки, нормативы накладных расходов и сметной прибыли, а также объем самих работ.

Второй момент – это приемка работ и оборудования, которые не соответствуют техническому заданию муниципальных контрактов.

Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга выявлены многочисленные случаи, когда работы выполняются не в полном объеме, вместе с тем, представителями местных администраций подписываются акты о выполненных работах и производится оплата в полном объеме. Данные факты также свидетельствуют о ненадлежащем выполнении работ по техническому надзору выполненных работ по благоустройству, в результате которых производится подписание актов выполненных работ без замечаний.

Замена одного вида оборудования, товаров на другой зачастую осуществляется без оформления дополнительных соглашений, в результате чего, возникает ситуация несоответствия поставляемых товаров условиям муниципальных контрактов.

Акты сдачи-приемки оказанных услуг по проведению праздничных, досуговых мероприятий в большинстве случаев по-прежнему не содержат описание данных услуг, что не позволяет оценить соответствие оказанных услуг условиям заключенных муниципальных контрактов и договоров. При этом местными администрациями не принимаются меры по обеспечению подтверждения проведенных мероприятий другими документами, такими как, например, фотоотчеты о проведенных мероприятиях, ведомости выдачи подарков, абонементов в бассейн, физкультурные залы, копии авиа и железнодорожных билетов (в случаях организации экскурсионных поездок за пределы ВМО), и так далее (в зависимости от направления проводимых мероприятий).

В ходе проведения контрольных мероприятий Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга также выявляются многочисленные нарушения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», такие как, несоблюдение порядка: приемки выполненных работ, оказанных услуг, поставленных товаров; оформления и опубликований на соответствующем сайте отчетов об исполнении контрактов; формирования планов-графиков;

размещения на официальном сайте дополнительных соглашений к контрактам и другие.

Все вышеперечисленные вопросы – одни из наиболее важных вопросов, на которые я хотел бы сегодня обратить Ваше внимание.

В заключение хочу сказать, что большинство отмеченных нарушений устранимы, что может быть обеспечено за счет повышения бюджетной дисциплины и уровня внутреннего финансового контроля.

Также напоминаю, что в рамках подписанных Соглашений в ближайшее время Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга будет проводить внешнюю проверку годового отчета об исполнении бюджета за 2015 год, включая годовую бюджетную отчетность главных администраторов бюджетных средств.

Для проведения данного мероприятия необходимо в сроки, установленные положениями о бюджетном процессе в ВМО, но не позднее 1 апреля, направить в Контрольно-счетную палату Санкт-Петербурга отчет об исполнении местного бюджета и документы, необходимые для проведения внешней проверки, перечень которых будет Вам дополнительно представлен. При этом, обращаю Ваше внимание на изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ и иные правовые акты, регулирующие порядок формирования годовой бюджетной отчетности об исполнении бюджета, которые необходимо учесть при формировании соответствующих документов для проведения внешней проверки.

Спасибо за внимание.