

Информация
к докладу председателя Контрольно-счетной палаты города Челябинска
«Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты за 2021 год»
на постоянной комиссии по бюджету, экономике и муниципальному имуществу

I. Общие вопросы взаимодействия и исполнение новых полномочий КСП

Данная информация подготовлена дополнительно к докладу председателя Контрольно-счетной палаты «Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты за 2021 год» на постоянной комиссии по бюджету, экономике и муниципальному имуществу исходя из специфики предметов ведения комиссии и результатов взаимодействия по итогам 2021 года. Информация представлена к ранее направленной общей информации к докладу для рассмотрения на комиссиях Челябинской городской Думы.

При исполнении плана работы на 2021 год Контрольно-счетная палата города Челябинска (далее – КСП, Контрольно-счетная палата) исходила из реализации приоритетных задач и основных полномочий, в том числе в рамках подписанных соглашений с семью районами города о передаче функций по осуществлению внешнего финансового контроля. Отчеты и заключения по результатам внешнего муниципального финансового контроля, на основании которых включена информация в отчет по итогам деятельности Контрольно-счетной палаты, предоставлялись в Челябинскую городскую Думу на постоянной основе в установленном порядке.

В ведении постоянной комиссии Челябинской городской Думы по бюджету, экономике и муниципальному имуществу и городской инфраструктуре находятся вопросы по составлению и рассмотрению проекта бюджета, его утверждению, исполнению и осуществлению контроля за его исполнением, а также составление и утверждение отчета об исполнении бюджета, включая назначение публичных слушаний по проекту бюджета города Челябинска и отчету о его исполнении.

Исходя из вышеизложенного, результативное взаимодействие постоянной комиссии по бюджету, экономике и муниципальному имуществу, отдела по бюджету и налогам, экономике, муниципальному имуществу и городской инфраструктуре с КСП является основополагающим как для контрольного, так и представительного органа.

Основные полномочия органов внешнего муниципального финансового контроля закреплены в части 2 статьи 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон № 6-ФЗ), при этом данная норма дополнена новыми полномочиями, исполнение которых необходимо осуществлять с 30.09.2021.

Принятые поправки изменили подходы к работе всей системы внешнего финансового контроля в РФ, так как связаны с осуществлением контроля стратегического планирования социально-экономического развития страны и регионов, а также новыми подходами к оценке государственного и муниципального управления сферы финансов и имущественного комплекса. Контрольно-счетные органы функционально выступают участниками стратегического планирования, которые должны давать оценку реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития, проводить оперативные анализы и мониторинги бюджетного процесса, максимально влиять на качество управления сферой финансов на предварительном этапе. Проведение экспертно-аналитических мероприятий становится приоритетным, включая оперативное рассмотрение их результатов на профильных комиссиях.

Для реализации поставленных задач за КСП закреплены новые обязанности:

- проводить экспертизу не только самих государственных и муниципальных программ, но и их проектов;
- проводить экспертизу проектов муниципальных правовых актов не только в части, касающейся расходных обязательств, но и приводящих к изменению доходов местного бюджета;
- проводить оперативный анализ и мониторинг бюджетного процесса с подготовкой предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе;
- проводить оперативный анализ исполнения и контроля за организацией исполнения местного бюджета в текущем финансовом году, включая ежеквартальное представление информации в представительный орган муниципального образования и главе муниципального образования;
- контролировать состояние внутреннего и внешнего долга и другие.

Для обеспечения исполнения Контрольно-счетными органами новых полномочий предусмотрено укрепление их статуса, включая увеличение штатной численности по представлению председателя КСП, с учетом необходимости выполнения возложенных законодательством полномочий, обеспечения организационной и функциональной независимости контрольно-счетного органа.

В предыдущие годы муниципальные программы, проекты муниципальных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств, на экспертизу в КСП не поступали, так как соответствующие порядки не были приняты, а штат КСП для исполнения данных полномочий не был предусмотрен.

Проведение КСП в 2022 году экспертизы муниципальных программ (проектов), муниципальных правовых актов, касающихся расходных обязательств, приводящих к изменению доходов местного бюджета, возможно при принятии соответствующих нормативно-правовых актов, регулирующих порядок представления документов на экспертизу в КСП, с одновременным решением вопроса по штатной численности и укреплению кадрового потенциала КСП.

Необходимые письма (инициативы), предложения, а также представление председателя КСП направлены в сентябре-октябре 2021 года для рассмотрения Главе города, в Челябинскую городскую Думу. На конец отчетного 2021 года соответствующие решения не приняты. Решение данных вопросов, напрямую влияющих на бюджетный процесс, переходит на 2022 год.

В 2021 году Контрольно-счетной палатой завершено проведение 17 контрольных мероприятий, 11 – экспертно-аналитических и 32 внешних проверок годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств города и внутригородских районов.

По результатам проведенных мероприятий аудиторами Контрольно-счетной палаты города подготовлено и рассмотрено на Коллегии КСП 45 отчетов и заключений, из них 17 – по контрольным мероприятиям, 20 – по экспертно-аналитическим и 8 – по результатам внешних проверок отчетов об исполнении бюджетов города и внутригородских районов.

Перечень всех отчетов и заключений, утвержденных Коллегией КСП в 2021 году, представлен в Приложении 2.

Статистика за трехлетний период о количестве рассмотренных на постоянных депутатских комиссиях отчетов и заключений, подготовленных Контрольно-счетной палатой, представлена в Приложении 1.

II. Итоги экспертно-аналитической деятельности КСП в 2021 году и результаты рассмотрения на комиссии

На постоянной комиссии по бюджету, экономике и муниципальному имуществу в 2021 году результаты 11 – экспертно-аналитических мероприятий не рассматривались, включая заключение на проект бюджета города на текущий и плановый периоды и заключение на годовой отчет об исполнении бюджета города.

Экспертно-аналитическая деятельность Контрольно-счетной палаты, главным образом, нацелена на установление и снижение потенциальных рисков муниципального управления на трех последовательных этапах бюджетного процесса – предварительном, текущем и последующем.

На предварительном этапе бюджетного процесса в области внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетная палата наделена исключительными бюджетными полномочиями, без реализации которых невозможна легитимность обсуждения и принятия проектов бюджетов и их корректировок. Однако реализация в 2021 году полномочий КСП по предварительному аудиту бюджета осуществлялась лишь через экспертизу проекта решения о бюджете города и подготовку соответствующего заключения. Проекты решений Челябинской городской Думы о внесении изменений в бюджет города на экспертизу в КСП не поступали. Второй год подряд в нарушение пункта 7 статьи 34 Положения о бюджетном процессе при рассмотрении Челябинской городской Думой проекта бюджета города не заслушивается заключение КСП на проект бюджета города.

В рамках оперативного анализа исполнения бюджета города в отчетном году Контрольно-счетной палатой была подготовлена аналитика по мониторингу исполнения бюджета города и муниципальных программ. Соответствующие заключения направлены в Челябинскую городскую Думу, Главе города и в Комитет финансов. Однако на заседаниях профильных депутатских комиссий итоги экспертно-аналитических мероприятий не рассматривались, выявленные проблемы и предложенные рекомендации до сведения депутатов не доводились.

На последующих этапах бюджетного процесса особое значение Контрольно-счетной палатой придается проведению экспертно-аналитических мероприятий, полномочиями на осуществление которых, в соответствии с положениями БК РФ, наделены исключительно органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля – это внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета, включающая внешнюю проверку годовой бюджетной отчетности всех главных администраторов средств бюджета города.

Заключение на годовой отчет об исполнении бюджета города ежегодно направляется в Челябинскую городскую Думу, Главе города и в Комитет финансов. В 2021 году на заседании комиссии, заседании Челябинской городской Думы при рассмотрении годового отчета об исполнении бюджета города заключение КСП не заслушивалось.

С учетом указанных в заключении нарушений и недостатков, допущенных при исполнении бюджета города, Контрольно-счетная палата в 2021 году подготовила и направила субъектам бюджетного планирования (заместителям Главы города) соответствующие рекомендации и предложения по совершенствованию системы муниципального управления.

Кроме того, на комиссии не рассматривались результаты таких мероприятий, как экспертиза муниципальных программ, анализ исполнения национальных проектов, аудит закупок в рамках реализации муниципальных программ, а также оперативная информация по исполнению бюджета города и ежеквартальная по аудиту муниципальных закупок и другие тематические экспертно-аналитические мероприятия.

Во исполнение новых полномочий, определенных статьей 9 Закона № 6-ФЗ, Контрольно-счетной палатой проведен оперативный анализ и мониторинг бюджетного процесса, а также оценка реализуемости рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития города по состоянию на 31.12.2021.

В ходе мониторинга установлено, что постановление Администрации города Челябинска от 03.12.2013 № 258-п «Об утверждении Порядка проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ и установление ее критериев», не полностью регулирует необходимые механизмы программно-целевого метода формирования проекта бюджета, о чем свидетельствует количество реализуемых в городе муниципальных программ (в среднем 50 за последние годы), их наименование, содержание, индикативные показатели и результаты проверок. В большинстве случаев разработчиками муниципальных программ и Комитетом финансов города Челябинска программы рассматривались как инструмент бюджетного финансирования, что не соответствует самому понятию муниципальной программы, как документа стратегического планирования. При этом Управление по стратегическому планированию, экономике и инвестициям Администрации города Челябинска, отвечающее за стратегическое развитие города, не участвовало в рассмотрении проектов программ, в том числе на соответствие целей, задач, мероприятий, целевых индикаторов и показателей, сроков реализации проекта муниципальной программы документам стратегического планирования.

В 2022 году администрацией города были приняты меры по оптимизации муниципальных программ в количестве до 25, утвержден Перечень муниципальных программ, установлена обязательность направления на экспертизу проектов муниципальных программ в Контрольно-счетную палату после получения заключения Управления по стратегическому планированию, экономике и инвестициям Администрации города Челябинска.

В 2021 году совместно с Контрольно-счетной палатой Челябинской области проведено параллельное экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ результативности мер, принимаемых органами местного самоуправления, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства в 2019-2020 годах». Наличие объектов незавершенного строительства в муниципалитете отражает качество исполнения бюджета, а объемы бюджетных расходов в «замороженных» объектах незавершенного строительства (далее – ОНС) содержат потенциальные риски возможного неэффективного расходования бюджетных средств.

В рамках мероприятия выявлен ряд накопившихся с 2010 года проблем:

1) недостаточность правового и организационного обеспечения деятельности для решения задачи сокращения объема и количества ОНС;

2) отсутствие ответственного лица по организации и координации работы, направленной на снижение ОНС;

3) отсутствие плана мероприятий по снижению объемов и количества ОНС;

4) отсутствие единой системы учета ОНС в муниципальном образовании «город Челябинск» и ведение системы учета в каких-либо информационных ресурсах, а также порядка оценки ОНС в целях вовлечения их в оборот или списания;

5) недостаточность проработки вопросов взаимодействия КУИиЗО с балансодержателями ОНС в целях оперативного принятия ОНС в муниципальную казну, в том числе строительство и реконструкция по которым завершены, но затраты продолжают числиться в составе незавершенного строительства (эксплуатируемые объекты);

6) сложности в подготовке документации в целях передачи в казну балансодержателями ОНС эксплуатируемых ОНС;

7) значительный объем затрат и количества ОНС: по состоянию на 01.01.2021 числилось 345 объектов с общей суммой затрат 43 501,8 млн. рублей.

В ходе проведения и по результатам другого экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами местного самоуправления, направленных на сокращение объемов и количества объектов незавершенного строительства в 2019-2020 годах» органами местного самоуправления приняты меры, направленные на снижение количества объектов незавершенного строительства:

1) создана рабочая группа по организации работы, направленной на сокращение объемов и количества ОНС на территории города Челябинска, строительство которых было предусмотрено за счет бюджетных средств, в ней постоянно принимают участие представители КСП;

2) назначен ответственный по организации и координации работы, направленной на снижение объема и количества ОНС (заместитель Главы города Челябинска по строительству);

3) разработан план мероприятий (дорожная карта) по снижению объемов и количества ОНС, в котором все объекты классифицированы по признакам, определены сроки по решению вопросов с ОНС, сформирован перечень построенных, но числящихся в составе незавершенного строительства объектов и затрат;

4) определен подход к единой системе учета ОНС на базе региональной информационной системы;

5) определены механизмы для постановки на кадастровый учет и государственную регистрацию права построенных и эксплуатируемых ОНС, в отношении которых отсутствуют правоустанавливающие документы (судебный порядок по признанию бесхозяйным имуществом, взаимодействие КУИиЗО по постановке на кадастровый учет автомобильных дорог);

6) утвержден Порядок взаимодействия КУИиЗО с балансодержателями ОНС в целях оперативного оформления документов для принятия ОНС в муниципальную казну города Челябинска и вовлечению их в хозяйственный оборот;

7) разрабатывается правовой акт, определяющий порядок принятия решения о прекращении или о нецелесообразности осуществления капитальных вложений, в том числе по результатам вложений, предшествующих строительству.

8) за 10 месяцев 2021 года органами местного самоуправления количество ОНС сокращено на 94 единицы с объемом вложений 257,3 млн. рублей.

На сайте Контрольно-счетной палаты размещена информация о содержании направленных рекомендаций и предложений и о результатах их рассмотрения.

III. Итоги контрольной деятельности КСП в 2021 году и результаты рассмотрения на комиссии

На постоянной комиссии по бюджету, экономике и муниципальному имуществу в 2021 году рассмотрены итоги одного контрольного мероприятия, проведенного КСП в 2020 году, результаты 17 контрольных мероприятий, проведенных в 2021 году, не рассматривались.

В 2021 году по результатам контроля выявлены следующие нарушения (недостатки):

В сфере управления муниципальным имуществом и земельными отношениями:

1) исполнение не в полном объеме функции по осуществлению земельного контроля, в результате чего земельные участки используются без правовых оснований и при отсутствии платы;

2) отсутствие надлежащего взаимодействия при передаче в муниципальную казну объектов незавершенного строительства;

3) ненадлежащее исполнение полномочий главного администратора доходов бюджета по начислению, учету и контролю за полнотой и своевременностью поступления платежей в доходы бюджета города от использования муниципального имущества;

4) недостаточно проработана система показателей муниципальной программы по сносу жилищного и нежилого фонда в городе Челябинске, задача по сносу самовольных построек не нашла отражение в индикативных показателях, отсутствует качественное и своевременное планирование отдельных целевых индикаторов.

В сфере рекламы:

1) установлены нарушения и недостатки при разработке и формировании муниципальной программы «Развитие сферы наружной рекламы» в части планирования индикативных показателей и взаимоувязки объемов финансирования программного мероприятия с индикативным показателем, а также недостоверные данные о достижении показателей муниципальной программы;

2) не в полной мере осуществлялись функции администратора доходов бюджета по учету и контролю за полнотой и своевременностью поступления платежей в доходы бюджета города.

IV. Итоги анализа и мониторинга бюджетного процесса, оценка реализуемости рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития города

Результаты проведенных в 2021 году мероприятий по указанной тематике на постоянной комиссии по бюджету, экономике и муниципальному имуществу не рассматривались.

Между тем в 2021 году по результатам анализа и мониторинга бюджетного процесса Контрольно-счетной палатой выявлены следующие нарушения (недостатки):

1) отсутствие муниципального правового регулирования вопросов проведения экспертизы проектов муниципальных правовых актов (в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования или приводящих к изменению доходов местного бюджета), а также экспертизы муниципальных программ (проектов муниципальных программ);

2) отсутствие взаимосвязи управления стратегическим и бюджетным планированием;

3) отсутствие согласованности и сбалансированности документов стратегического и бюджетного планирования по целям, задачам, мероприятиям, показателям и иным ресурсам при разработке и реализации муниципальных программ;

4) наличие недостатков и нарушений требований бюджетного законодательства в годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств;

5) наличие значительных резервов пополнения доходной части бюджета города в объеме, имеющейся на конец отчетного года дебиторской задолженности по собственным доходам бюджета, что ежегодно отмечает своих заключениях КСП. Так, отраженная в п. 4.2.4 Отчета о деятельности КСП за 2021 год сумма недополученного дохода составила 2 385 559,5 тыс. рублей, в том числе за периоды прошлых лет, и в основном состоит из:

– 1 890 888,0 тыс. рублей – невзысканная КУИиЗО дебиторская задолженности по доходам от арендной платы за земельные участки и имущество, составляющее казну городского округа, из них 620 523,6 тыс. рублей - просроченная (по состоянию на 01.01.2021, в том числе периоды прошлых лет);

– 198 033,4 тыс. рублей – списанная КУИиЗО, Управлением рекламы, Управлением капстроительства дебиторская задолженность, признанная безнадежной к взысканию;

– 132 302,6 тыс. рублей – не взысканные КДХ пени за нарушение условий муниципальных контрактов;

– 147 587,6 тыс. рублей – недополученные доходы от оказания платных услуг муниципальными учреждениями.

Вместе с тем, в отчетном периоде КУИиЗО принимались активные меры по взысканию в бюджет задолженности по неналоговым доходам в бюджет города. В 2022 году запланировано мероприятие «Проверка эффективности формирования муниципальной собственности, управления и распоряжения такой собственностью, в том числе эффективности администрирования доходов в бюджет муниципального образования «город Челябинск».

Аудитор

Е. И. Волжанина