

Информация
к докладу председателя Контрольно-счетной палаты города Челябинска
«Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты за 2021 год»
на постоянной комиссии по городскому хозяйству и градостроительству

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 городскому хозяйству и градостроительству 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.

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 на исполнение 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 полномочия постоянной комиссии Челябинской городской Думы по городскому хозяйству и градостроительству входят вопросы городской политики в сфере градостроительства, земельных отношений, улично-дорожной сети, охраны окружающей среды, благоустройство и озеленение городских территорий. При этом на соответствующую сферу приходилось ориентировочно 24,1 процента расходов бюджета 2021 года, в том числе на реализацию национальных и региональных проектов.

Ключевыми приоритетами при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий являлись проверка и анализ вопросов, непосредственно влияющих на устранение проблемных областей в сфере муниципального управления, при реализации национальных проектов, исполнения муниципальных программ и выработка соответствующих предложений (рекомендаций).

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 в установленном порядке.

Исходя из вышеизложенного, результативное взаимодействие постоянной комиссии по городскому хозяйству и градостроительству с КСП является основополагающим как для контрольного, так и представительного органа.

В 2021 году Контрольно-счетной палатой завершено проведение 17 контрольных мероприятий, 11 – экспертно-аналитических и 32 внешние проверки 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.

Информация о количестве рассмотренных на постоянных депутатских комиссиях отчетов и заключений, подготовленных Контрольно-счетной палатой за период 2019-2021 годы, представлена в Приложении 1.

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

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

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.

В рамках оперативного анализа исполнения бюджета города в отчетном году Контрольно-счетной палатой была подготовлена аналитика по ежеквартальному исполнению бюджета города и муниципальных программ. Соответствующие заключения направлены в Челябинскую городскую Думу, Главе города и в Комитет финансов. Однако на заседаниях депутатской комиссии 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.

Результаты внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета города на комиссии не рассматриваются, при этом в заключении КСП ежегодно отражаются выявленные нарушения (недостатки) при исполнении бюджета, отдельные нарушения методологии формирования сводной бюджетной и бухгалтерской отчетности, ведения бухгалтерского (бюджетного) учета, допущенные ГРБС.

Заключение на годовой отчет об исполнении бюджета города ежегодно направляется в Челябинскую городскую Думу, Главе города и в Комитет финансов. 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, направленные на совершенствование системы муниципального управления.

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

В 2021 году совместно с Контрольно-счетной палатой Челябинской области по данному направлению 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», в рамках которого выявлены основные проблемы (затраты на объекты незавершенного строительства с 2010 года). В ходе проведения мероприятия и в последующем принимались меры, направленные на сокращение объемов незавершенного строительства, что отражено в общей информации к докладу на постоянных комиссиях Думы.

Указанное экспертно-аналитическое мероприятие рассмотрено на заседании комиссии в 2022 году.

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 бесхозным имуществом, взаимодействие КУИиЗО по постановке на кадастровый учет автомобильных дорог);

б) 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.

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

В 2021 году Контрольно-счетной палатой города по данному направлению проведено 9 контрольных мероприятий, которые рассмотрены на заседании комиссии по городскому хозяйству и градостроительству.

С учетом новых подходов в 2021 году проводилось мероприятие внешнего муниципального финансового контроля по реализации инициативного бюджетирования в городе Челябинске, которое предусматривало различные виды аудита (аудит эффективности, аудит закупок, финансовый аудит), информация о его результатах будет отражена в отчете за 2022 год.

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

В сфере дорожного хозяйства

При проверке отдельных вопросов целевого и эффективного использования средств бюджета города Челябинска, направленных на реализацию муниципальной программы «Обеспечение содержания, ремонта автомобильных дорог общего пользования и других объектов внешнего благоустройства в городе Челябинске», проверке соблюдения Муниципальным бюджетным учреждением «Эксплуатация внешних инженерных сетей города Челябинска» (далее – МБУ «ЭВИС») законности, результативности (эффективности и экономности) использования средств бюджета города Челябинска и муниципального имущества, в том числе аудит закупок, установлено следующее:

1) муниципальные программы города, на основании которых осуществляется финансирование дорожной деятельности города, не предусматривают ряд показателей национальных и федеральных проектов, при этом недостаточно проработана и стабильна система индикативных показателей мероприятий программы;

2) отсутствие результативного взаимодействия между Комитетом дорожного хозяйства города Челябинска (далее – Комитет дорожного хозяйства) и сетевыми организациями города по вопросу ремонта колодцев (инженерных сетей) на городских дорогах и по восстановлению асфальтового покрытия создает риски дополнительных затрат, в том числе на участках с восстановленным дорожным покрытием, неэффективному использованию бюджетных средств, некачественному выполнению работ, несвоевременному исполнению условий муниципальных контрактов. По указанному факту Заместителю Главы города Челябинска по дорожному хозяйству и транспорту направлены рекомендации с предложением обеспечить правовую регламентацию взаимодействия балансодержателей инженерных сетей, Комитета дорожного хозяйства, подрядчиков по муниципальным контрактам с распределением обязательств и уровня ответственности, что позволило

бы обеспечить качество автомобильных дорог и увеличить сроки эксплуатации асфальтового покрытия, в том числе и в рамках реализации национальных проектов, которая так и не исполнена;

3) факты неэффективного расходования бюджетных средств при выполнении муниципальных контрактов;

4) нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг (процедурные нарушения);

5) при формировании муниципального задания МБУ «ЭВИС» размер финансового обеспечения выполнения отдельных показателей установлен без учета нормативных затрат на его выполнение, отдельные показатели результатов работы муниципального задания на 2020 год по наименованию, единицам измерения, количеству не соответствуют утвержденным нормативным затратам, количественные показатели муниципального задания и размер финансового обеспечения по окончании финансового 2020 года корректировался до фактически достигнутых результатов;

6) факты неэффективного использования муниципального имущества (дорожная техника, помещения);

7) факты приемки некачественно выполненных отдельных работ;

8) в данной сфере (балансодержатель Комитет дорожного хозяйства) числится значительная доля затрат в объеме вложений в объекты незавершенного строительства (далее – ОНС), в том числе эксплуатируемых объектов.

В сфере городского хозяйства

В ходе проверки расходования субсидий, предоставленных на благоустройство, капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов города Челябинска установлено, что основной объем работ 82,2% выполнен в рамках муниципальной программы «Формирование современной городской среды в городе Челябинске на 2018-2022 годы», федерального приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» и государственной программы Челябинской области «Благоустройство населенных пунктов Челябинской области», которыми предусмотрено выполнение работ по благоустройству и капитальному ремонту дворовых территорий многоквартирных домов (далее – МКД). По итогам проверки выявлен ряд нарушений и недостатков:

1) недостаточно проработана и стабильна система индикативных показателей мероприятий программы, объемы финансирования, а также единственный индикативный показатель по окончании финансового года корректируется и доводится до фактически достигнутых результатов, что исключает оценку эффективности ее реализации.;

2) отсутствует оценка фактической потребности в проведении ремонта дворовых территорий МКД, не спрогнозирован объем финансовых затрат в среднем на один объект;

3) выявлены признаки формального рассмотрения заявок (выборочно) на участие в отборе дворовых территорий МКД, полнота и достоверность представленной в них информации не проверяется;

4) установлены признаки аффилированности некоторых управляющих компаний с подрядчиками, выполняющими работы;

5) приемка некачественно выполненных работ;

6) факты неэффективного расходования средств.

При этом муниципальная программа «Формирование современной городской среды в городе Челябинске на 2018-2022 годы» на экспертизу в КСП не направлялась.

При проверке Муниципального унитарного предприятия «Челябинские коммунальные тепловые сети» установлено следующее:

1) при предоставлении субсидии на выполнение работ по капитальному ремонту теплосетей не учитываются возвратные суммы металлолома, что могло привести к экономии бюджетных средств;

2) выполнение работ не по согласованным с органами местного самоуправления ежегодным сводным планам ремонтов источников тепловой энергии и тепловых сетей города Челябинска;

3) отсутствие учета поступления металлолома в процессе выполнения работ, бесконтрольность за реализацией металлолома.

В сфере градостроительства

По результатам мероприятий внешнего муниципального финансового контроля установлено следующее:

1) в данной сфере (балансодержатель Управление капитального строительства Администрации города Челябинска, далее – Управление капитального строительства) числится значительная доля затрат в объеме вложений в ОНС;

2) исполнение Муниципальным казенным учреждением «Челябстройзаказчик» не в полном объеме функций строительного контроля;

3) отсутствие нормативного документа, регламентирующего порядок и основания направления в Муниципальное казенное учреждение «Челябстройзаказчик» муниципальными учреждениями локальных смет на ремонтные работы, не подлежащие государственной экспертизе, для проверки сметной стоимости;

4) нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок (процедурные нарушения).

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

Аудитор

Г. Г. Горбунова