

# Об отчёте Контрольно-счётной палаты Орловской области о работе в 2008 году

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ОРЛОВСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СОВЕТ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ  
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 14 марта 2009 года  
г. Орел

№ 23/637-ОС

В соответствии со статьей 25 Закона Орловской области от 15 августа 2007 года № 695-ОЗ «О Контрольно-счётной палате Орловской области» Орловский областной Совет народных депутатов ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Отчет Контрольно-счётной палаты Орловской области о работе в 2008 году утвердить.
2. Контрольно-счётной палате Орловской области при осуществлении плановых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в 2009 году особое внимание уделить экспертно-аналитической оценке хода исполнения областного бюджета 2009 года и вносимых в него изменений, связанных с кризисными явлениями и необходимостью их преодоления.
3. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на комитет по бюджету, налогам и финансам областного Совета народных депутатов.

*Председатель областного  
Совета народных депутатов И.Я. МОСЯКИН.*

Работа Контрольно-счётной палаты области в 2008 году отличалась от работы в предыдущие годы рядом существенных моментов. В январе — феврале 2008 года в соответствии со структурой, утвержденной областным Советом народных депутатов, в штат Контрольно-счётной палаты были приняты по конкурсу инспекторы. В соответствии с регламентом Контрольно-счётной палаты они вместе с аудиторами были закреплены за определенными направлениями экспертно-аналитической и контрольной деятельности.

Впервые в соответствии с бюджетным законодательством и планом работы Контрольно-счётной палаты на 2008 год проводилась проверка годовой бюджетной отчетности главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств и внешняя проверка годового отчета об исполнении областного бюджета за 2007 год и проекту областного бюджета на 2009 год и на плановый период 2010-го и 2011 годов докладывались на публичных слушаниях, проводившихся областным Советом народных депутатов.

В 2008 году Контрольно-счётная палата работала главным образом по плану, утвержденному Постановлением областного Совета народных депутатов от 28 декабря 2007 года № 11/237-ОС, и лишь несколько дней вне плана — в рамках соглашения о взаимодействии с прокуратурой области — специалисты Контрольно-счётной палаты проверяли расходование бюджетных средств на содержание администрации Дмитровского района за 2007 год. Плановый объем работы выполнен.

По результатам экспертно-аналитической работы областному Совету представлялись официальные заключения Контрольно-счётной палаты. В частности, в заключении по годовому отчету об исполнении областного бюджета за 2007 год отмечалось, что отчет базируется на достоверных данных. Исполнение бюджета обеспечило сохранение социально-экономической стабильности в области, нормальную деятельность бюджетных учреждений и повышение заработной платы их работников, своевременные выплаты по установленным публичным обязательствам. Увеличились расходы на поддержку экономики, инвестиции в развитие социальной сферы. Этому способствовало увеличение доходов по сравнению с предыдущим годом на 25,9 процента. В то же время в заключении обращалось внимание на имеющиеся резервы пополнения доходов областного бюджета у налоговой службы и департамента имущественной, промышленной и информационной политики области. Обращалось также внимание на исполнение бюджета с большим профицитом, необъективно отражающим ситуацию при одновременном перефинансировании и недофинансировании различных разделов, статей и видов расходов; на несоответствие бюджета и бюджетной росписи расходов, уведомлений и смет. Отмечено, что установленные законом о бюджете показатели не были соблюдены: по одним направлениям допущено превышение предельных объемов бюджетных ассигнований, по другим обязательства не были исполнены, вследствие чего возникла большая сумма кредиторская задолженность. Эти выводы из заключения по годовому отчету об исполнении областного бюджета за 2007 год органы исполнительной государственной власти области не оставили без внимания, и уже в 2008 году при исполнении бюджета большинство недостатков, на которые указывалось, не допускалось.

Экспертиза годовой бюджетной

отчетности проведена в трех департаментах и четырех службах области. Заключения по результатам экспертизы квартальной отчетности об исполнении областного бюджета и поправкам в Закон области «Об областном бюджете на 2008 год и на плановый период 2010-го и 2011 годов» докладывались депутатам областного Совета народных депутатов. По итогам исполнения бюджета 2008 года можно сделать вывод, что предложения Контрольно-счётной палаты по увеличению доходной части областного бюджета, необходимости выделения дополнительных средств ряду районных бюджетов в качестве доплат на выравнивание бюджетной обеспеченности были обоснованными.

Кроме осуществления экспертно-аналитической деятельности Контрольно-счётная палата уделяла большое внимание контрольной работе. В отличие от 2007 года такие проверки были, как правило, тематические, то есть проверялось не одно конкретное учреждение на предмет использования бюджетных средств, а определенное направление. Таких проверок проведено 7, и при этом проверено использование более 1,7 млрд. рублей в 43 бюджетных учреждениях области. Выявлено нарушение на сумму, превышающую 30 млн. рублей, из них 2,8 млн. рублей — целевое использование средств и более 28 млн. рублей — неэффективное использование бюджетных средств. Кроме того, по результатам проверки эффективности использования земли, находящейся в областной собственности, или земельных участков, собственность на которые не разграничена, сделан вывод о том, что распоряжение земельными участками не обеспечивает возможных денежных поступлений в бюджет, то есть оно неэффективно, но сумма потерь от этого не может быть объективно установлена. Следует отметить, что многие нарушения устранялись в ходе проверок или в первые дни по их завершении. В иных случаях нарушения, выявленные Контрольно-счётной палатой, становились сигналом для органов исполнительной государственной власти области, по которому ими самостоятельно проводились проверки аналогичных вопросов в других учреждениях, выявлялись новые подобные нарушения и принимались меры к их устранению. Причем нарушения не только финансового характера, как, например, превышение предельного уровня выплат за счет надтарифного фонда оплаты труда педагогическим работникам Орловского района, но и нарушения, связанные с лицензированием бюджетных учреждений, без чего они не могут быть таковыми и не имеют права на бюджетное финансирование и осуществление соответствующей деятельности; оформление передачи, приема и регистрации бюджетными учреждениями имущества, передаваемого от других уровней власти, в частности по нацпроектам.

По итогам контрольных проверок губернатору области, председателю областного Совета, руководителям проверяемых учреждений и муниципальных образований направлялись для информации и для принятия мер по устранению выявленных нарушений представления Контрольно-счётной палаты.

**Тематическая проверка эффективности и целевого использования средств, выделенных из федерального и областного бюджетов на реализацию национального проекта «Здоровье»**, проводилась в департаментах финансовой политики и социальной политики области, в территориальном Фонде обязательного медицинского страхования и региональном отделении Фонда социального страхования Российской Федера-

ции, четырех медицинских учреждениях области. Полученные в течение года дополнительные средства по нацпроекту «Здоровье» в сумме более полумиллиарда рублей использованы органами власти области в основном эффективно и по целевому назначению. В то же время имели место факты задержки срока документальной передачи оборудования от департамента социальной политики области муниципальным учреждениям здравоохранения, в сроки ввода в эксплуатацию оборудования из-за несвоевременной подготовки помещений к его установке. Только на 50 процентов в 2008 году был выполнен план диспансеризации населения области, что лишило учреждения здравоохранения возможности получения дополнительного финансирования и — главное — не дало возможности выявить заболевания на ранних стадиях. В ряде месяцев средства, полученные по родовым сертификатам, не направлялись на заработную плату специалистам. Большая доля заказанных, но вовремя не использованных медицинских препаратов списывалась.

**Проверкой обоснованности выделения в 2007—2008 годах субсидий предприятиям АПК на частичную компенсацию уплаты процентов по кредитам для развития животноводства**, проведенной в департаменте аграрной политики области, установлено, что финансирование департамента на эти цели за счет средств федерального и областного бюджетов осуществлялось со значительным (от 1,5 до 3 раз) превышением объемов, установленных Законом Орловской области «Об областном бюджете на 2007 год». Неоправданно позднее принятие коллегией области решений по порядку выплаты субсидий (в 2007 году — в июне, в 2008 году — в апреле) способствовало как задержке, так и неправомерным выплатам субсидий. Департамент выплатил в первом полугодии 2007 года субсидии ОАО «Ливенское мясо» по нормам 2006 года, исходя из расчета 1/3 ставки рефинансирования Центрального банка РФ, а по порядку на 2007 год эта норма была снижена до 5 процентов ставки рефинансирования. В результате образовалась переплата в сумме 2,3 млн. рублей, не взысканная и не урегулированная с учетом последующей работы предприятия. Следует отметить, что средства на субсидии предприятиям АПК изначально в бюджет закладывается недостаточно. И даже при внесении поправок в сторону увеличения этих выплат в дальнейшем, превышении бюджетных назначений задолженность областного бюджета по субсидированию предприятий АПК остается.

**Проверка целевого назначения и эффективного использования земель, находящихся в областной собственности, за 2007—2008 годы** была включена в план работы Контрольно-счётной палаты по инициативе губернатора области, и по ее завершении результаты проверки докладывались и обсуждались на совещании у губернатора области с приглашением руководителей всех ведомств, имеющих отношение к данному вопросу.

В сфере отношений с землей, в отличие от финансовых отношений, еще не сложилось четкой системы оснований для изменения отношений собственников и пользователей, сроков и порядка регистрации сделок, оценок, учета и отчетности обо всех изменениях этих отношений, контроля. Департамент имущественной, промышленной и информационной политики области, осуществляя полномочия по распоряжению земельными участками, обеспечил плановое поступление в бюджет средств арендной платы за землю и доходов от ее продажи, но

при этом, как показала проверка, не использовал в полной мере предоставленные ему полномочия по управлению и распоряжению государственным имуществом (земельными участками).

В частности, проверкой установлено, что работа по межеванию и постановке на кадастровый учет земельных участков не проводится; по немногим зарегистрированным земельным участкам не сформирован реестр собственности; оценку рыночной стоимости земельных участков проводит организация, избранная без конкурса, и очевидно, занижающая оценку. Земельные участки, собственность на которые не разграничена в г. Орле, приняты для управления ими по описям, без актов приема-передачи земельных участков, начисленных и уплаченных арендных платежей, сложившейся суммы недоимки. Из принятых 3755 договоров 1477 договоров — с истекшим сроком аренды. В реестр за 1,5 года включено только 1089 договоров, перезаключено или расторгнуто лишь 442. Оформление договоров аренды на новый срок осуществляется только по заявительному принципу, что позволяет пользоваться земельными участками без договора, бесплатно. Учет арендных платежей, начисление арендной платы и пени на неуплаченную сумму технически и информационно не обеспечены, существующая недоимка долго не взыскивается, месяцами не выставляются претензии и не предъявляются судебные иски к должникам. За 2007 год и в первом полугодии 2008 года исковые заявления в судебные органы не направлялись.

**Проверкой целевого характера и эффективности использования средств областного бюджета, переданных бюджету Орловского района на оплату труда работникам образования**, было охвачено 7 учреждений, в том числе 2 органа власти и 5 школ, использование почти 140 млн. рублей. Установлено, что по постановлению главы района дошкольные учреждения преобразовывались в филиалы и отделения образовательных учреждений (школ), что потребовало дополнительного финансирования из областного бюджета (вместо районного) в сумме свыше 22 млн. рублей. Реорганизованные учреждения длительное время работали без лицензий. В нарушение Бюджетного кодекса РФ субвенции району на финансовое обеспечение образовательного процесса выделены с превышением установленного Законом Орловской области «Об областном бюджете на 2007 год» лимита на 13,3 процента. Сметы расходов в образовательных учреждениях не соответствуют показателям районного бюджета, не везде они утверждены учредителями. В районе нет единого порядка финансирования школ, а существующий порядок никак не утвержден. В этой связи нет и должного контроля за начислением зарплаты, доведением лимитов, соблюдением смет, отчетностью. Во всех проверенных учреждениях в нарушение Закона области «Об образовании в Орловской области» фонд поощрительных доплат превышал 25 процентов фонда зарплаты, в Наугорской школе даже не составлялась бухгалтерская отчетность за 2007 год.

**Проверка целевого характера и эффективного использования бюджетных средств, выделенных на развитие улично-дорожной сети г. Орла в 2007 году**, проводилась в МУ «Управление коммунального хозяйства г. Орла», МУП «Управление капитального строительства г. Орла» и ОГУ «Орелгосзаказчик». Проверялись средства, выделенные бюджету г. Орла за счет федеральной субсидии (257,6 млн. рублей), и ОГУ «Орелгосзаказчик» — из территориального дорожного фонда. Из 257,6 млн. рублей федеральных средств на ремонт улично-дорожной сети г. Орла в 2007 году, несмотря на спешное проведение торгов и стремление освоить средства, 26,1 млн. рублей остались неиспользованными почти до конца 2008 года. По ряду объектов допускались нарушения технологии работ и низкое качество, но в соответствии с условиями договора подряда в гарантийный срок работы исправлялись за счет подрядчика. На работах по реконструкции Александровского моста объем, не предусмотренный сметой, частично оплачивался за счет федеральных средств, которые по завершении проверки восстановлены за счет бюджета города. В связи с неисполнением бюджета Террито-

риального дорожного фонда в 2007 году расходы на ремонт дорог в г. Орле за счет областного бюджета были профинансированы ОГУ «Орелгосзаказчик» только на 24,5 млн. рублей, или на 49,1 процента от утвержденного бюджета. Кредиторская задолженность перешла на 2008 год. Технические паспорта на мосты и дороги, числящиеся на балансе МУ «УКХ г. Орла», отсутствуют.

**Проверкой целевого и эффективного использования средств областного бюджета, переданных из областного Фонда компенсаций бюджетам Кромского и Глазновского районов на исполнение делегированных им полномочий**, установлено, что на многие полномочия в 2007 году средства выделялись с превышением объемов, утвержденных законом об областном бюджете, а оплата коммунальных услуг педагогическим работникам вообще не была предусмотрена бюджетом, но осуществлялась. Субвенции, полученные сверх доходов, предусмотренных решениями о бюджетах районов, не включались в бюджетную роспись и сметы учреждений. Расчеты потребности в финансовом обеспечении передаваемых полномочий в районах отсутствуют, что не дает оснований для выводов о достаточности средств. В Глазновском районе в бюджетную роспись 2008 года не включены расходы на выполнение полномочий в сфере опеки и попечительства; в нарушение Закона области «О муниципальной службе в Орловской области» муниципальному служащему присвоен квалификационный разряд и установлена надбавка к зарплате; в нарушение Положения о материальном стимулировании за счет надтарифного фонда осуществлялись выплаты материальной помощи и премий педагогическим работникам; допущен перерасход надтарифного фонда. В Кромском районе на муниципальную должность принимались специалисты без конкурса, с нарушением требований к опыту работы; допускались нарушения штатного расписания, Положения об оплате труда и материальном стимулировании работников (выплачивались премии при отсутствии экономии по фонду оплаты труда).

В соответствии с планом работы **проверилось использование средств на содержание органов власти, в частности жилищно-коммунальной политики области**. Так же, как и многим другим ведомствам, указанному департаменту в 2007 году было выделено бюджетных средств больше, чем предусматривалось законом о бюджете. В нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса РФ авансом перечислялись средства на уплату единого социального налога, дебиторская задолженность погашалась в течение 3 месяцев 2008 года. Допускались отдельные нарушения Инструкции по бюджетному учету. Нормативными актами области не регламентировано соотношение числа руководителей и специалистов в органах власти, но потребность в этом есть. В департаменте 48 процентов штатных работников относятся к категории «Руководители», созданы управления, состоящие из 3 человек, отделы — из двух и даже одного человека.

Основные выводы и замечания по каждой проверке председателем Контрольно-счётной палаты докладывались губернатору области, руководителям департаментов, председателю областного Совета народных депутатов, которыми давались соответствующие поручения по устранению выявленных в ходе проверок недостатков. Как правило, через месяц в Контрольно-счётную палату поступает информация о принятых мерах. Но в ряде случаев этого срока для введения порядка недостаточно, в частности — чтобы существенно и реально поправить положение в земельных отношениях. На это необходимо время и выделение соответствующих финансовых средств.

В рамках предварительного и последующего контроля Контрольно-счётная палата осуществляла контроль за формированием и исполнением бюджета Орловского территориального Фонда обязательного медицинского страхования.

В отчетном периоде Контрольно-счётная палата области продолжала взаимодействовать со Счётной палатой и Ассоциацией контрольно-счётных органов Российской Федерации по вопросам организации и методики контрольно-аналитической деятельности.