**Оценка законодательно закрепленных полномочий органов местного самоуправления и типичных нарушений, допускаемых в ходе реализации полномочий**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, а также решают иные вопросы местного значения.

Федеральным законодательством, в первую очередь основным Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за сельскими поселениями закреплено 13 полномочий и 39 полномочий – за городскими поселениями.

Кроме того, в рамках действующих полномочий Законом Республики Хакасия от 07.11.2014 № 84-ЗРХ, с 1 января 2015 года за сельскими поселениями дополнительно закреплено 18 полномочий, связанных с организацией электро-, тепло- и водоснабжения, дорожной деятельности, жилищного строительства, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, сбора и вывоза бытовых отходов, ритуальных услуг, безопасности на водных объектах, сохранения объектов культурного наследия и другие. Всего, сельские поселения в Республике Хакасия отвечают за исполнение 31 вопроса местного значения.

Федеральное законодательство предусматривает возможность передачи полномочий на другой уровень бюджетной системы (региональный и районный). Так, в соответствии со ст.154 Бюджетного кодекса отдельные полномочия финансового органа поселений могут быть переданы финансовому органу муниципального района на основе Соглашений. Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ предусмотрена возможность передачи полномочий контрольно-счетного органа поселения соответствующему органу района. На сегодняшний день 55 поселений эти полномочия уже передали, а в остальных бюджеты не проходят обязательной внешней проверки исполнения, предусмотренной бюджетным законодательством, что может повлечь нелегитимность принятия бюджетов. Самостоятельно поселения не осуществляют ни внешнего финансового контроля, ни внутреннего ведомственного финансового контроля, за что глав администраций могут наказать в случае соответствующего реагирования на эти факты органов прокуратуры.

Реализация полномочий должна найти свое отражение в основном документе муниципальной политики – в бюджете поселения.

В соответствии с бюджетным законодательством бюджет муниципального образования предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. В местных бюджетах, в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств по вопросам местного значения, и расходных обязательств, исполняемых за счет средств, направляемых из других бюджетов бюджетной системы для осуществления отдельных государственных полномочий.

Каждое муниципальное образование, обладающее статусом сельского (городского) поселения должно формировать, утверждать и исполнять собственный бюджет в соответствии с процедурами бюджетного процесса, включающими деятельность по составлению и рассмотрению проектов местного бюджета, контроля за его исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению и утверждению бюджетной отчетности, внешнюю проверку. Это единое правило для всех уровней бюджетной системы России.

К наиболее типичным нарушениям, связанным с разработкой, утверждением и исполнением местных бюджетов, отмеченным Контрольно-счетной палатой и органами муниципального финансового контроля в ходе проверок в поселениях, относятся:

- отсутствие методики планирования бюджетных ассигнований, необходимой для осуществления бюджетного процесса;

- отсутствие кассового плана в поселении;

- не утверждение отдельными приложениями показателей расходов бюджета по ведомственной структуре расходов, расходов по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов, источников финансирования дефицита бюджетов;

- отсутствие официального опубликования решений об утверждении бюджета и внесении изменений в решения о местном бюджете;

- превышение нормативного размера должностного оклада главы поселения и предельных значений размеров должностных окладов муниципальных служащих, установленных Постановлением Правительства Республики Хакасия;

- отсутствие постановления местной администрации о количестве муниципальных служащих в поселении;

- не внесение соответствующих изменений в реестр расходных обязательств в случае принятия изменений и дополнений в решение о бюджете поселения;

- непроведение обязательной внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов. В полном объеме она проводится только в Бейском и Усть-Абаканском районах. Вообще не проводится в Алтайском районе.

Палатой обращено внимание на низкий уровень реализации муниципальных целевых программ, не осуществляются корректировки программных мероприятий с учетом реальных бюджетных возможностей.

В течение последних трех лет Контрольно-счетной палатой и контрольно-счетными органами муниципальных образований при проверках поселений установлено финансовых нарушений, связанных с нецелевым, неэффективным и незаконным использованием бюджетных средств, муниципального имущества на сумму 237,5 млн. рублей. В сравнении – это бюджеты примерно 20 средних поселений! Я не буду детально останавливаться на нарушениях в организации бюджетно-финансовой и хозяйственной деятельности, поскольку им будет посвящена тематика отдельных вопросов нашей сегодняшней программы семинара. Остановлюсь на недостатках, выявленных Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия в ходе проверок в поселениях в Алтайском, Бейском, Боградском, Орджоникидзевском и Таштыпском районах.

Мы думаем, что для всех присутствующих понятна степень важности работы с практически единственным собственным доходным источником в поселениях в условиях ограниченности поддержки из бюджетов других уровней. Этим источником является земля и имущество. Поэтому, в сферу контрольных полномочий Контрольно-счетной палаты в течение последних нескольких лет входили вопросы исполнения в поселениях полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом и земли, находящихся в муниципальной собственности.

Проверка вопросов эффективности формирования доходной базы поселений показала, что:

Администрациями всех поселений заключены Соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджетов, что подразумевает наличие соответствующих планов по сокращению недоимки, увеличению поступлений неналоговых доходов и использованию муниципального имущества.

При этом, не во всех сельских поселениях Алтайского, Бейского и Таштыпского районов осуществляется анализ по:

- реализации программ социально-экономического развития в части влияния их мероприятий на налоговые и неналоговые поступления в бюджет;

- состоянию недоимки по местным налогам и эффективности предоставления налоговых льгот.

Недоимка по местным налогам снижается незначительно, а поступающая от налоговых органов информация не анализируется. Например, в поселениях Алтайского района в 2014 году недоимка составляла около 3 млн. рублей, что соответствовало 47 % общей суммы начисленных местных налогов.

В этом же районе вследствие предоставления налоговых льгот бюджеты поселений района недополучили за 2 года более 8 млн. рублей, хотя оценка обоснованности льгот никем не проводилась. В Таштыпском районе за 2 последних года цена вопроса льгот по земельному налогу составила более 5 млн. рублей, а в Бейском районе – около 10 млн. рублей. Несмотря на созданные в поселениях «комиссии по работе с неплательщиками налогов», реальной отдачи от работы этих комиссий не наблюдается. Хотя работа подобной комиссии на уровне администрации Таштыпского района позволила в 2014-2015 годах дополнительно направить в местные бюджеты 330 тыс. рублей.

На формирование доходной базы поселений значительное влияние оказывает состояние управления и распоряжения земельными ресурсами:

Проверкой в Таштыпском районе установлено, что на районном и поселенческом уровнях отсутствует достоверная информация о площади земель сельскохозяйственного назначения, что затрудняет управление и распоряжение земельными участками. В поселениях Бейского и Алтайского районов отмечен ежегодный рост задолженности по арендной плате за земельные участки на 40 % - 50 %. В поселениях Алтайского, Бейского и Таштыпского районов не разработаны планы мероприятий по распоряжению земельными ресурсами либо соответствующие муниципальные программы, что может свидетельствовать об отсутствии заинтересованности в наличии резервов доходной базы. Не работают комиссии по вопросам поступления арендной платы за пользование землей. В Бейском, Таштыпском и Алтайском районах обращено внимание на отсутствие Положения, регламентирующего порядок ведения Реестров договоров аренды за пользование земельными участками и договоров купли-продажи земельных участков. Учет договоров осуществляется в произвольной форме. Вследствие этого данные Реестров не соответствуют данным бюджетной отчетности (по Бейскому и Алтайскому районам разница составляет несколько сотен тысяч рублей).

Характерным для всех договоров аренды поселений является отсутствие конкретных условий и сроков внесения арендной платы, а также изменений в ранее заключенные договоры. Арендная плата не меняется по несколько лет и также не поступает по несколько лет (например, в Бейском районе сумма фактических платежей за аренду земель ежегодно снижалась до 20 % - 30 % от суммы начисленных платежей).

Отмечается неэффективное и нецелевое использование земель. Так, в Алтайском и Таштыпском районах в аренду передано не больше 7 % от общего объема земель сельхозназначения. В нарушение требований Земельного кодекса в сельсоветах Таштыпского района действует 112 договоров аренды земельных участков, не относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, сроком до одного года, что свидетельствует о неправомерности использования данных земельных участков. Также, в Таштыпском районе установлены факты использования участков не по целевому назначению (вместо использования для «индивидуального жилого дома» используется для размещения объектов «рекреационного и лечебно-оздоровительного назначения») вследствие чего в бюджет недопоступает земельный налог.

Практически не осуществляется в поселениях и земельный контроль. В Алтайском, Бейском и Таштыпском районах он охватывает менее 1 % общей площади земель, при этом нарушения выявлены у половины объектов контроля. Очень слабо организована работа по оформлению невостребованных земельных долей и вовлечению их в хозяйственный оборот, на что оказывает влияние отсутствие в бюджетах поселений ассигнований на проведение работ по оформлению документации и признанию муниципального права на невостребованные участки.

Контрольно-счетная палата Республики Хакасия выявила недостатки при использовании муниципального имущества:

В большинстве поселений Алтайского района не соблюдали порядок проведения инвентаризации имущества и финансовых обязательств, организации и оформления ее результатов, то есть инвентаризация не проводилась! В пяти поселениях Алтайского района отсутствовал порядок передачи имущества в аренду и по 60 % объектов движимого и недвижимого имущества не имеется технической документации и правоустанавливающих документов.

Также выявлены недостатки по аренде нежилых помещений:

 Характерным недостатком для поселений Алтайского и Бейского районов является – неиспользование возможности увеличения собственных неналоговых доходов за счет изменения арендной платы на следующий год (плата не меняется по 5 – 7 лет). А в Бейском районе доходы от сдачи имущества в аренду поступали в бюджеты только четырех поселений из девяти. О чем это может свидетельствовать? (в лучшем случае о безразличном отношении к данному источнику доходов). Об этом свидетельствует и имевший место в Алтайском районе рост задолженности по арендным платежам за использование нежилых помещений в 3,4 раза. В ходе проверок отмечены факты отсутствия в поселениях первичных документов по доходам от использования имущества и прав, находящихся в муниципальной собственности (на сумму свыше 700 тыс. рублей, только в одном поселении). В Алтайском районе в нарушение Федерального закона «Об оценочной деятельности» не проводилась обязательная оценка нежилых помещений для определения размера арендной платы. По расчетам Контрольно-счетной палаты только по шести арендованным нежилым помещениям в бюджеты поселений недопоступило в 2014 году около 400 тыс. рублей.

По аренде жилых помещений:

Характерным недостатком, отмеченным Контрольно-счетной палатой по результатам проверок в Алтайском районе является предоставление муниципального жилищного фонда нанимателям без заключения договоров социального найма и не предъявление им платы за наем. Размер упущенной выгоды по расчетам Палаты в 3 поселениях составил 127 тыс. рублей. Размер арендной платы правовыми актами поселений не устанавливается, а в Реестрах муниципальной собственности на балансе поселений учитывались и объекты приватизированного жилищного фонда.

При реализации муниципального имущества:

Доходы от приватизации не оказывают существенного влияния на увеличение доходности бюджетов поселений и носят преимущественно разовый характер. Доходы от приватизации в Бейском районе поступили в бюджеты четырех поселений, а в Алтайском районе - в бюджеты двух поселений.

Нормативными правовыми актами поселений в Алтайском районе не определены Порядок и условия приватизации муниципального имущества, в большинстве поселений не разрабатывались прогнозные планы приватизации, а в имеющихся планах не отражалась реальная цена объектов приватизации.

В качестве примера можно привести приватизацию объектов электрооборудования в 2 поселениях Бейского района. От приватизации воздушных и кабельных линий в бюджет поселения поступила сумма в 7 раз ниже их остаточной стоимости, а от приватизации трансформаторных подстанций – в 5 раз ниже их остаточной стоимости. Бюджет недополучил 1,7 млн. рублей. Вследствие того, что при определении рыночной стоимости и при оценке имущества – высоковольтных линий электропередачи не был учтен налог на добавленную стоимость, фактически в бюджет поселений недопоступило 550 тыс. рублей.

Кроме вопросов использования земельных ресурсов и муниципального имущества, в сферу деятельности Контрольно-счетной палаты входили вопросы исполнения в поселениях социально-ориентированного полномочия по организации электроснабжения населения и жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Установлены неэффективные бюджетные затраты на сумму 4,3 млн. рублей, в том числе 4 млн. рублей были израсходованы на нерегулируемое круглосуточное освещение улиц и 300 тыс. рублей – это оплата за не введенные в эксплуатацию системы автоматического управления установками уличного освещения.

В 2 поселениях из всего количества выполнялись собственные Программы по энергосбережению, в 5 поселениях использовались энергосберегающие лампы, хотя только одна такая лампа позволяет экономить в год до 2 тыс. рублей. При этом 83 % всех расходов бюджетов на организацию уличного освещения приходится на оплату электроэнергии! Всего в одном из проверенных поселений проводилась на постоянной основе инвентаризация установок уличного освещения (Калининский сельсовет). В 4 поселениях электроэнергия использовалась с применением приборов учета, но оплата производилась из расчета 24 часовой работы в сутки. В рамках реагирования на наши представления и представления прокуратуры многие недостатки были устранены, но не в полном объеме. В отдельных поселениях лампы на улицах продолжают гореть в светлое время суток, уменьшая тем самым и без того очень незначительный бюджетный ресурс.

Вопросы отдельных направлений ЖКХ исследовались Палатой в 5 поселениях Аскизского, Усть-Абаканского и Ширинского районов в рамках использования средств господдержки на капитальный ремонт и строительство объектов. Объем выявленных нарушений на сумму свыше 17 млн. рублей при капремонте и строительстве объектов коммунальной инфраструктуры связан с не отражением в учете приобретенных объектов основных средств, оплатой расходов по несоответствующим подстатьям расходов.

Кроме того, в ходе отдельной проверки расходования средств Фонда содействия реформированию ЖКХ на переселение граждан из аварийного жилищного фонда в одном из поселений Усть-Абаканского района установлены нарушения жилищного законодательства, когда управляющие компании выступали одновременно в качестве заказчика и подрядчика при заключении договоров, оплата выполненных работ проводилась без документов подтверждающих их выполнение (кстати, факты полной оплаты без их фактического исполнения установлены нами в настоящее время в поселениях Аскизского района по проверке малых сел), строительство жилых домов проводилось без доведенных лимитов бюджетных обязательств.

С учетом результатов контрольной деятельности можно дать оценку факторов отрицательно влияющих на полноту, эффективность и результативность исполнения полномочий органами местного самоуправления – поселениями и сформулировать отдельные предложения по устранению данных факторов:

1. В муниципальных образованиях отмечается неудовлетворительное состояние организации бюджетного процесса, его правового регулирования, допускаются типичные нарушения бюджетного законодательства при подготовке, утверждении и реализации местных бюджетов, неполноты и недостоверности бюджетной отчетности.

Для организации надлежащей системы финансового контроля за формированием и исполнением местных бюджетов главам поселений необходимо решить вопрос о передаче контрольных полномочий органам муниципального финансового контроля сельских районов в рамках заключенных Соглашений. Установить контроль за полнотой устранения выявленных нарушений и недостатков в деятельности органов местного самоуправления, эффективности и экономичности планирования бюджетных расходов с учетом приоритетов использования бюджетных ресурсов.

2. В большинстве муниципальных образований не организована на должном уровне работа с собственным доходным потенциалом, не выполняются Соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджетов поселений, не в полном объеме используются возможности доходных источников – земельных ресурсов и муниципального имущества.

Для улучшения работы с резервной доходной базой главам поселений необходимо обратить первоочередное внимание на полноту учета и прогнозирование доходной части местных бюджетов. Пересмотреть управление и распоряжение земельной собственностью и муниципальным имуществом, действующие условия аренды и реализации земельных участков, жилых и нежилых помещений с учетом их реальной стоимости, эффективности предоставления налоговых льгот.

По нашему мнению, устранение недостатков в организации бюджетного и материального учета, бюджетного процесса и принятие дополнительных нормативно-организационных мер по расширению и эффективному использованию доходных источников окажет положительное влияние на полноту реализации установленных полномочий органами местного самоуправления поселенческого уровня.

Заместитель Председателя

Контрольно-счетной палаты

Республики Хакасия С.Н. Манахов