



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ № 14/09-Пр

07 мая 2018 года

г. Иркутск

*Исх: № 011/14-02/719
от 7.05.2018*

Вход. № _____
Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта
Иркутской области
№ *07* / *05* / *18*
Подпись _____
Ф.И.О. _____

Министру жилищной политики,
энергетики и транспорта
Иркутской области

А.М.Сулейменову

В соответствии с планом деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2018 год проведено контрольное мероприятие «Проверка законного и эффективного (экономного и результативного) использования средств областного бюджета, выделенных в 2016-2017 годах на реализацию мероприятий подпрограммы «Обеспечение реализации государственной политики в сфере жилищной политики и энергетики Иркутской области» (отчет № 03/34 от 27.04.2018), по результатам которого выявлены отдельные факты несоблюдения федерального законодательства и недостатки.

1.Ряд замечаний вызывает подпрограмма «Обеспечение реализации государственной политики в сфере жилищной политики и энергетики Иркутской области» на 2014-2020 годы государственной программы Иркутской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства Иркутской области» на 2014-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 446-пп (далее-Подпрограмма).

1.1. Несмотря на то, что в силу статьи 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 172-ФЗ), государственные программы субъектов РФ являются документами стратегического планирования, формирование и планирование целевых показателей Подпрограммы министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области (далее-Министерство, министерство ЖКХ) осуществлялось с несоблюдением норм законодательства о стратегическом планировании.

Ни один из пяти целевых показателей Подпрограммы и целевые показатели по основному мероприятию «Обеспечение реализации государственной политики, руководства и управления в сфере жилищной политики и энергетики Иркутской области» не согласуются с целью и задачей Подпрограммы. Достижение целевых показателей реализации Подпрограммы и указанного основного мероприятия не зависит от реализации шести из одиннадцати мероприятий, совокупное ресурсное обеспечение которых составляет более 90% ресурсного обеспечения Подпрограммы, что не соответствует принципам стратегического планирования, определенным статьей 7

Федерального закона № 172-ФЗ, и задачам стратегического планирования (статья 8 Федерального закона № 172-ФЗ).

1.2. Не соответствуют Положению о порядке принятия решений о разработке государственных программ Иркутской области и их формирования и реализации, утвержденному постановлением Правительства Иркутской области от 26.07.2013 № 282-пп, раздел 2 «Ведомственные целевые программы и основные мероприятия подпрограммы» и раздел 3 «Меры государственного регулирования, направленные на достижение цели и задач подпрограммы». Раздел 2 не содержит краткую характеристику основных мероприятий подпрограммы, обоснование их выделения, соответствия целей и задач основных мероприятий целям и задачам подпрограммы. В рамках основного мероприятия «Обеспечение реализации государственной политики, руководства и управления в сфере жилищной политики и энергетики Иркутской области», которое включает 11 мероприятий, перечислены лишь эти мероприятия, без указания на механизм их реализации. Раздел 3 не содержит полного перечня мер государственного регулирования, направленных на достижение цели и задач подпрограммы с указанием нормативных правовых актов Иркутской области, устанавливающих указанные меры. Например, в числе мер государственного регулирования отсутствуют Законы Иркутской области от 07.03.2012 № 17-ОЗ «О льготных тарифах на тепловую энергию (мощность), теплоноситель», от 01.10.2014 № 103-ОЗ «О льготных тарифах в сфере водоснабжения и водоотведения», Положения о предоставлении и расходовании субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на организацию в границах муниципального района электроснабжения поселений, утвержденные постановлениями Правительства Иркутской области от 09.02.2016 №61-пп (на 2016 год); от 30.01.2017 №47-пп (на 2017 год).

2. Выступая в рамках реализации Подпрограммы главным распорядителем бюджетных средств областного бюджета, Министерство не обеспечило соблюдение получателями межбюджетных субсидий условий, целей и порядка их предоставления, поскольку они установлены недостаточно полно и четко, без учета законодательства.

Предоставление межбюджетных субсидий муниципальному образованию «Нижнеудинский район» в целях обеспечения электроснабжения муниципальных образований: Тофаларии, являющихся местом традиционного проживания коренных малочисленных народов-тофов, на приобретение, отпуск и хранение нефтепродуктов, необходимых для электроснабжения поселений, а также содержание и обслуживание дизельных электростанций, находящихся на балансе муниципальных учреждений; приобретение дизельных электростанций, запасных частей и материалов для ремонта дизельных электростанций; компенсацию транспортных услуг по доставке нефтепродуктов, дизельных электростанций, запасных частей, материалов и прочих грузов для ремонта дизельных электростанций автомобильным транспортом, осуществлялось без учета разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере социально-экономического развития территорий проживания коренных малочисленных народов, законодательства в сфере электроэнергетики.

Положения о предоставлении и расходовании субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на организацию в границах муниципального района электроснабжения поселений, утвержденные постановлениями Правительства Иркутской области от 09.02.2016 №61-пп (на 2016 год); от 30.01.2017 №47-пп (на 2017

год), не содержали условий расходования субсидий и не в полном объеме-условия предоставления субсидий, что не соответствует статье 139 Бюджетного кодекса РФ.

С несоблюдением статьи 139 Бюджетного кодекса РФ три субсидии выделены в рамках одного целевого назначения, исходя из конкретных расходов муниципального образования, что должно было определяться в рамках установления условий расходования субсидии.

Не соответствует законодательству об общих принципах организации местного самоуправления, об электроэнергетике, о некоммерческих организациях такой критерий отбора муниципальных образований для предоставления субсидий, как наличие в границах муниципального образования Иркутской области населенных пунктов, **в которых отсутствуют юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по оказанию населению коммунальных услуг по электроснабжению.**

Положениями о предоставлении субсидий в 2016-2017 годах не предусмотрены порядок и сроки перечисления субсидий в бюджет муниципального образования.

Порядки предоставления субсидий, в том числе, принятия решений о предоставлении субсидий, определенные указанными Положениями, не обеспечивали своевременное (до начала завоза грузов с учетом ограничения срока завоза зимним периодом) предоставление субсидий.

Формальность методик распределения субсидий, являющихся приложениями к Положениям о предоставлении субсидий, которые не предусматривали применение каких-либо исходных данных для расчета объема субсидий и учет роста цен на нефтепродукты, оборудование и запчасти, услуги по доставке нефтепродуктов (индекс инфляции), не обеспечивала достаточность финансового обеспечения реализации мероприятий, целью которых являлось обеспечение электроснабжения населенных пунктов горной Тофаларии.

Нарушения и недостатки правового регулирования отношений, связанных с предоставлением субсидий, наряду с недостаточным и несвоевременным финансированием доставки грузов в местности с ограниченными сроками доставки, приводило к нарушениям законодательства о контрактной системе осуществления закупок, бюджетного законодательства и иного законодательства органами местного самоуправления муниципального района, нарушениям прав коренных малочисленных народов на комфортную среду проживания в рамках гарантий социально-экономического и культурного развития, в связи с сокращением времени предоставления электроснабжения до 8 часов в сутки.

3. Отдельные недостатки имеет Положение о предоставлении субсидий за счет средств областного бюджета в целях возмещения недополученных доходов в связи с оказанием услуг в сфере электро-, газо-, тепло- и водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 02.09.2015 № 439-пп.

В частности, установление срока представления получателями субсидий уточненного годового отчета о фактически недополученных доходах - до 25 января года, следующего за отчетным (пункт 20 Положения), не сопровождается установлением предельного срока предоставления субсидии в случае, если в отчетном финансовом году она была предоставлена в размере меньшем, чем размер фактически недополученных доходов (подпункт 2 пункта 21 Положения).

Как показало контрольное мероприятие, компенсация ресурсоснабжающим организациям недополученных доходов за отчетный финансовый год (погашение

кредиторской задолженности по допЭЖ 261010402) производилась министерством ЖКХ в текущем финансовом году параллельно с финансированием недополученных доходов текущего года вплоть до декабря, что требует установления ограничивающих сроков, как для организаций, так и для Министерства.

Нормы Положения, определяющие механизм возврата дебиторской задолженности, не согласуются между собой. Частью 1 пункта 21 предусмотрен добровольный порядок возврата субсидии, в течение 10 рабочих дней со дня представления уточненного годового отчета. Тогда как частью 2 пункта 16 предусмотрено, что при заключении соглашения о предоставлении субсидии на текущий год из общего объема субсидии исключаются суммы разницы между фактически предоставленной субсидией и фактически сложившимися недополученными доходами отчетных финансовых лет, подлежащей возврату получателем в областной бюджет.

Несмотря на то, что статьей 78 Бюджетного кодекса РФ, соглашениями между министерством ЖКХ и получателями субсидий предусмотрена возможность осуществления главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидии, проверок соблюдения ими условий, целей и порядка предоставления субсидий, фактические проверки министерством ЖКХ в 2016-2017 годах не осуществлялись, что не способствует обеспечению эффективного (экономного и результативного) использования средств областного бюджета. Отсутствуют регламенты проведения подобных проверок.

4. Предоставление субсидии в целях финансового обеспечения (возмещения) затрат, связанных с приобретением и доставкой топливно-энергетических ресурсов для оказания услуг в сфере электро-, газо-, тепло- и горячего водоснабжения осуществлялось в отсутствие расходного обязательства Иркутской области с несоблюдением статей 15, 65, 85 Бюджетного кодекса РФ. Цель этой субсидии, определенная Положением, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 10.07.2014 №336-пп, не вытекает из Закона Иркутской области от 07.03.2012 № 17-ОЗ «О льготных тарифах на тепловую энергию (мощность), теплоноситель».

4.1. Положение о предоставлении субсидий, утвержденное Постановлением Правительства Иркутской области от 10.07.2014 №336-пп (далее Положение № 336-пп), имеет отдельные недостатки.

Так, Положением № 336-пп не установлен порядок регистрации заявки претендента на получение субсидии, что не обеспечивает соблюдение министерством ЖКХ сроков рассмотрения таких заявок, предусмотренных пунктами 9-10 Положения. В рамках контрольного мероприятия выявлены факты принятия заявок без указания даты получения.

Положением № 336-пп не предусмотрены основания изменения объема субсидии в течение финансового года и порядок пересмотра установленного объема субсидии, в частности, основания и порядок заключения дополнительного соглашения к соглашению о предоставлении субсидии. Тогда как контрольное мероприятие показало, что объем субсидии организациям в течение финансового года пересматривался в связи с изменением тарифов, с организациями с несоблюдением порядка, установленного Положением № 336-пп, заключались дополнительные соглашения к соглашениям о предоставлении субсидии.

4.2. Условия и процедуры предоставления субсидии в целях финансового обеспечения (возмещения) затрат, связанных с приобретением и доставкой топливно-энергетических ресурсов для оказания услуг в сфере электро-, газо-, тепло- и горячего водоснабжения, предусмотрены Положением № 336-пп в рамках отношений одного

финансового года, с учетом решения о предоставлении субсидии на компенсацию недополученных доходов, возникших в текущем финансовом году. Объем этой субсидии ограничен объемом недополученных доходов текущего финансового года.

Положением № 336-пп предусмотрено завершение этих отношений предоставлением годовой отчетности об использовании субсидии до 25 января года, следующего за отчетным.

Условия предоставления субсидии в целях финансового обеспечения (возмещения) затрат, связанных с приобретением и доставкой топливно-энергетических ресурсов для оказания услуг в сфере электро-, газо-, тепло- и горячего водоснабжения, предусмотренные Положением № 336-пп, исключали право предоставления ресурсоснабжающим организациям аванса за счет ассигнований 2017 года в рамках решений министерства ЖКХ о предоставлении субсидий в целях возмещения недополученных доходов в 2018 году. Предоставление субсидии в текущем финансовом году в счет недополученных доходов, которые возникнут в очередном финансовом году, Положением № 336-пп не предусмотрено.

Однако с нарушением условий предоставления субсидии юридическим лицам министерством ЖКХ в декабре 2017 года шести организациям предоставлены субсидии в сумме 135 650,0 тыс. рублей, превышающей объем выпадающих доходов текущего финансового года, что указывает на наличие признаков административного правонарушения, предусмотренного статьей 15.15.5 КоАП РФ.

Порядок предоставления субсидии, установленный Положением № 336-пп, не соблюдался. Предоставление субсидии в 2017 году в счет компенсации выпадающих доходов, которые возникнут в 2018 году, четырем организациям осуществлялось на основании дополнительных соглашений к соглашениям, действующим в 2017 году, заключение которых Положением не предусмотрено, с увеличением объема субсидии на 2017 год сверх объема недополученных доходов 2017 года. С двумя организациями для предоставления субсидии заключены соглашения, что также повлекло предоставление субсидии в 2017 году с превышением объема недополученных доходов.

С несоблюдением требований, установленных Положением № 336-пп, ни отчетность по итогам 2017 года, ни заявления от организаций, получивших авансом субсидию в декабре 2017 года, об использовании ее на те же цели в 2018 году, в министерство не поступали и министерством не истребовались. В бухгалтерском учете министерства ЖКХ сумма субсидии в объеме 135 650,0 тыс. рублей в дебиторской задолженности не отражена.

Поскольку решения в отношении шести организаций о предоставлении субсидии на компенсацию недополученных доходов на 2018 год приняты в 2017 году, уточнение объема субсидии в целях финансового обеспечения (возмещения) затрат, связанных с приобретением и доставкой топливно-энергетических ресурсов для оказания услуг в сфере электро-, газо-, тепло- и горячего водоснабжения, в 2018 году вновь повлечет нарушение условий предоставления субсидии, поскольку одним из условий является наличие решения министерства о предоставлении субсидии в целях возмещения недополученных доходов в связи с оказанием услуг в сфере электро-, тепло, и водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, принятого в отношении получателя субсидии в текущем финансовом году.

Кроме этого, действующий порядок предоставления субсидии на приобретение и доставку топливно-энергетических ресурсов в текущем финансовом году не предусматривает исключение из определяемого объема субсидии того объема субсидии, который был предоставлен в отчетном финансовом году. Какие-либо исключения из

общих правил финансового обеспечения компенсации выпадающих доходов ресурсоснабжающих организаций отсутствуют и в Положении № 439-пп, которым предусмотрено, что при определении объема субсидии в рамках финансового года объем субсидии на приобретение и доставку топливно-энергетических ресурсов подлежит исключению.

Изложенное свидетельствует, что несоблюдение условий предоставления субсидии на приобретение и доставку топливно-энергетических ресурсов, допущенное министерством в 2017 году, влечет нарушение условий предоставления этой субсидии в 2018 году.

5. С нарушениями и недостатками осуществлялось формирование и использование аварийно-технического запаса Иркутской области.

5.1. Финансовое обеспечение формирования, пополнения, хранения аварийно-технического запаса в 2016-2017 годах в течение финансового года увеличивалось в три раза (на 2016 год с 96 608,1 тыс. рублей до 298 063,6 тыс. рублей; на 2017 год с 114 685,5 тыс. рублей до 380 019,5 тыс. рублей), номенклатура и объемы аварийно-технического запаса Иркутской области в течение года неоднократно корректировались, что свидетельствует о недостатках планирования аварийно-технического запаса и бюджетных ассигнований, которые осуществлялись не в рамках соблюдения принципа программно-целевого бюджета (статья 7 Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), без соблюдения пункта 5 Положения об аварийно-техническом запасе, предусматривающего, что он формируется по итогам прогнозирования и мониторинга состояния объектов систем жизнеобеспечения.

5.2. Установление номенклатуры и объема аварийно-технического запаса осуществлялось ненормативным правовым актом министерства (распоряжением) с несоблюдением положений Закона Иркутской области от 12.01.2010 № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» (статьи 2, 13), тогда как должны устанавливаться приказом министерства как нормативным правовым актом, обязательным на территории области.

5.3. Установленные Положением об аварийно-техническом запасе сроки принятия решения о выделении основных средств и материалов и их передачи в муниципальную собственность не отвечают требованиям оперативности при решении вопросов предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Процедуры принятия решения министерством ЖКХ и передачи имущества министерством имущественных отношений предусмотрены от 40 календарных дней, что не обеспечивает достижение заявленной Положением цели. Установленные Положением длительные сроки принятия решения и предоставления средств аварийно-технического запаса в большинстве случаев не соблюдались, что также не увязывалось с целью использования аварийно-технического запаса и влекло нарушение при использовании уже поставленных материалов, поскольку имущество использовалось незаконно в отсутствие соответствующего оформления в муниципальную собственность.

С учетом назначения аварийно-технического запаса сроки процедур принятия решений и предоставления оборудования и материалов должны быть предусмотрены в зависимости от ситуации – аварийная ситуация, предаварийная ситуация, чрезвычайная ситуация и другое.

5.4. Предусмотренная Положением об аварийно-техническом запасе Иркутской области и фактически осуществляемая безвозмездная передача в муниципальную собственность основных средств и материалов является скрытым субсидированием

муниципальных образований без каких-либо условий, что не направлено на эффективное (экономное и результативное) использование средств областного бюджета. Согласно статье 34 Бюджетного кодекса РФ при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). Механизм сокращения дотаций муниципальным образованиям в связи с использованием ими аварийно-технического запаса Иркутской области не определен.

В большинстве случаев материалы и оборудование аварийно-технического запаса предоставлялись и использовались на модернизацию объектов и систем коммунальной инфраструктуры, физически изношенного оборудования, входящего в состав объектов коммунальной инфраструктуры, в том числе в связи с аварийным состоянием тепловых сетей, порывами на тепловых сетях, что свидетельствует о недостаточной организации и в необходимых объемах финансовой помощи муниципальным образованиям на проведение мероприятий по модернизации объектов коммунальной сферы, для чего в составе госпрограммы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства» предусмотрена подпрограмма «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры», целью реализации которой является повышение надежности объектов теплоснабжения, коммунальной инфраструктуры. Вследствие этого КСП области приходит к выводу, что организация предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, осуществляется вне рамок стратегического планирования, не направлена на экономное и результативное использование бюджетных средств.

5.5. Формирование аварийно-технического запаса топливно-энергетическими ресурсами и их предоставление муниципальным образованиям осуществляется без учета законодательства об электро- и теплоэнергетике, о полномочиях органов местного самоуправления.

В силу Федеральных законов от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» потребителями топливно-энергетических ресурсов в целях выработки электро- и тепловой энергии являются коммерческие организации. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению таких организаций топливно-энергетическими ресурсами ни из положений указанных федеральных законов, ни из положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не вытекают.

5.6. При этом Положением об аварийно-техническом запасе или иным нормативным правовым актом механизм учета получения топливно-энергетических ресурсов из аварийно-технического запаса ресурсоснабжающими организациями в рамках тарифного регулирования не определен. Фактически, например, ресурсоснабжающая организация в Мамско-Чуйском районе в 2016-2017 годах безвозмездно получала топливно-энергетические ресурсы (только в 2017 году на общую сумму 155 875,1 тыс. рублей) и этот факт не нашел влияния на тарифы на услуги организации.

5.7. В ряде случаев аварийно-технический запас формировался и использовался с несоблюдением обозначенной цели – в связи с неготовностью ресурсоснабжающих организаций к отопительному сезону в результате отсутствия нормативного запаса топлива, в том числе, федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Иркутский государственный аграрный университет

имени А. А. Ежевского (ФГБОУ ВО Иркутский ГАУ), предоставление которому безвозмездно топливно-энергетических ресурсов сумму 1 166,5 тыс. рублей из аварийно-технического запаса Иркутской области произведено в отсутствие законных оснований.

Потребность в топливно-энергетических ресурсах с целью предоставления коммунальных услуг электроснабжения, тепло- и горячего водоснабжения должна прогнозироваться и обеспечиваться заранее, в том числе, в рамках тарифного регулирования. Ее необеспечение не имеет отношения к внезапному возникновению аварийной или чрезвычайной ситуации.

Как показал анализ фактов предоставления топливно-энергетических ресурсов из аварийно-технического запаса, он использовался как инструмент поддержки ресурсоснабжающих организаций, что не соответствует его назначению и свидетельствует о несоблюдении министерством ЖКХ принципа эффективного использования бюджетных средств (статья 34 Бюджетного кодекса РФ).

Поскольку нормативный запас топлива не обеспечивали коммерческие ресурсоснабжающие организации, необходим анализ причин и решение вопроса о предоставлении таким организациям топливных ресурсов из аварийно-технического запаса на возвратной основе.

Достижение обозначенной Положением об аварийно-техническом запасе Иркутской области цели его формирования и использования для предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения Иркутской области, и ликвидации их последствий, не должно влечь нарушение требований законодательства.

5.8. Положением об аварийно-техническом запасе порядок осуществления контроля за целевым использованием муниципальными образованиями материальных ценностей, предоставленных из аварийно-технического запаса (не установлена форма отчетности, периодичность и другие процедуры контроля). Такой контроль не организован и не осуществлялся.

Договоры о безвозмездной передаче материальных ценностей муниципальным образованиям не предусматривали обязательств муниципальных образований по их целевому использованию.

С учетом изложенного и на основании статьи 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации и муниципальных образований» министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области предлагается принять меры по устранению отмеченных в настоящем представлении нарушений и недостатков, исключению причин и условий, способствовавших нарушениям.

О результатах рассмотрения настоящего представления и принятых мерах необходимо проинформировать КСП области в срок до 15 июня 2018 года.

Председатель



И.П. Морохоева