

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах контрольного мероприятия
«Финансовый аудит использования средств областного бюджета,
выделенных министерству имущественных отношений Иркутской области на
содержание аппарата управления в 2016 году и истекшем периоде 2017 года (при
необходимости в более ранние периоды)

Реквизиты документа	Отчет №03/34 от 25 декабря 2017 года, Рассмотрен коллегией КСП области 18.12.2017 № 11(237)/2-КСП и утвержден распоряжением председателя КСП области от 25.12.2017 № 135-р
Руководитель контрольного мероприятия	Мулярова Л.Н., аудитор КСП области
Основание проведения контрольного мероприятия	Федеральный закон от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», закон Иркутской области от 07.07.2011 №55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области», пункт 21 раздела IV Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2017 год, распоряжение председателя от 06.10. 2017 №51-П.
Предмет мероприятия	нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие деятельность министерства имущественных отношений Иркутской области, а также формирование и использование бюджетных средств на содержание аппарата управления; финансовые и иные документы, подтверждающие планирование и использование средств областного бюджета на содержание аппарата управления министерства (бюджетные заявки, бюджетная смета, бухгалтерская и иная документация), являющиеся основанием для осуществления расходов; платежные, финансовые, банковские и др. документы, подтверждающие проведение финансово-хозяйственных операций; финансовая (бухгалтерская), статистическая и иная отчетность, отражающая использование средств областного бюджета; иные документы и материалы, относящиеся к вопросам контрольного мероприятия.
Цель мероприятия	оценка законности, эффективности (экономности и результативности) использования средств областного бюджета, выделенных в 2016 - истекшем периоде 2017 года министерству имущественных отношений Иркутской области на его содержание.
Объект проверки	министерство имущественных отношений Иркутской области
Исследуемый период	2016 год – истекший период 2017 года (при необходимости более ранние периоды).
Срок проведения мероприятия	с 09 октября по 18 декабря 2017 года.
Дополнительная информация	Настоящий отчет подготовлен аудитором Контрольно-счетной палаты Иркутской области Муляровой Л.Н. в соответствии с Законом Иркутской области от 07.07.2011 №55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области».

Основные выводы

1. С сентября 2009 года, когда агентство имущественных отношений Иркутской области было переименовано в министерство имущественных отношений Иркутской области, по 01.10.2017 количество задач министерства увеличилось с 8 до 12, функций – с 60 до 99.

Министерство имущественных отношений Иркутской области является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по реализации областной государственной политики, нормативному правовому регулированию в области имущественных отношений. Кроме этого, на министерство возложены функции по нормативному правовому регулированию в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, управлению государственной собственностью Иркутской области, функции в сфере территориальной обороны и гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопасности, что является несвойственной министерству деятельностью.

Из 99 функций, возложенных на министерство, 38 функций относятся к сфере гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности.

По мнению КСП области, расширение вследствие изменения законодательства функций министерства, в частности, возложение на него функций по осуществлению регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера;

организации проведения работ по созданию системы-112, планированию и осуществлению развития, организации эксплуатации системы-112; реализации мероприятий по построению, развитию и содержанию комплексов средств автоматизации аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», свидетельствует о назревшей потребности решения вопроса о создании самостоятельного государственного органа.

2. В ведении министерства находятся 5 областных государственных учреждений, в том числе, 2 казенных учреждения, 3 бюджетных учреждения. Министерство имущественных отношений области осуществляет от имени Иркутской области полномочия учредителя 5 государственных унитарных предприятий.

3. Предельная штатная численность министерства с 2009 года возросла с 85 единиц до 167 единиц, в том числе в проверяемый период предельная штатная численность министерства увеличилась на 34 единицы (или 25,6%). По состоянию на 01.01.2017 не были замещены и оставались вакантными 19 штатных единиц из 34 штатных единиц, что может свидетельствовать об отсутствии необходимости увеличения в 2016 году предельной штатной численности министерства в таком количестве.

За счет незамещенных вакантных штатных единиц в 2017 году было создано управление по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности и организации регионального государственного надзора с новым отделом организации регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций и безопасности на водных объектах (6 ед.), а также введена должность советника по вопросам мобилизационной подготовки.

Однако увеличение предельной штатной численности министерства в 2016 году было предусмотрено на реализацию полномочий в сфере земельных отношений.

4. Правовое регулирование отношений в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в рамках полномочий министерства имущественных отношений Иркутской области, осуществлялось с недостатками:

-при внесении изменения в статью 5 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Иркутской области» не учтены положения подпункта «а» пункта 1 и подпункта «с» статьи 11 Федерального закона № 68-ФЗ;

-порядок организации регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера на территории Иркутской области, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 26.10.2015 № 534-пп, не содержит ссылки на порядок осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, установленный Правительством Российской Федерации¹, и не вполне с ним согласуется;

-требование пункта 4 постановления об утверждении перечня должностных лиц министерства имущественных отношений Иркутской области, уполномоченных осуществлять региональный государственный надзор², должным образом не выполнено - постановлением Правительства Иркутской области от 13.07.2017 № 455-пп перечень должностных лиц не конкретизирован, что является следствием отсутствия в Реестре должностей государственной гражданской службы Иркутской области должностей исполнительных органов государственной власти Иркутской области, на которые возложены функции государственного контроля и надзора.

Неполнота правового регулирования в части установления должностных лиц, уполномоченных на осуществление регионального государственного надзора, имеет высокие риски его неэффективного осуществления вследствие невозможности применения должностными лицами отдела мер принуждения, в том числе, применения административных полномочий (подпункт 7 части 2 статьи 28.3, часть 4 статьи 28.3 Кодекса РФ об административных нарушениях), что, в свою очередь, влечет неэффективное использование бюджетных средств.

¹ Постановление Правительства РФ от 24.12.2015 № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (вместе с «Положением о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

² Постановление Правительства Иркутской области от 13.07.2017 № 455-пп «Об утверждении Перечня должностных лиц министерства имущественных отношений Иркутской области, уполномоченных осуществлять региональный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера на территории Иркутской области».

КСП области также отмечает, что предусмотренная подпунктом 93(1) Положения о министерстве функция министерства по обеспечению эксплуатации Центра обработки вызовов Иркутской области и Резервного центра обработки вызовов Иркутской области системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на территории Иркутской области **не соответствует** полномочиям, которые возложены на министерство Положением о создании, развитии и организации эксплуатации системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на территории Иркутской области, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 20.06.2016 № 376-пп.

Полномочия по реализации мероприятий по построению, развитию и содержанию комплексов средств автоматизации аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» в Положении о министерстве имущественных отношений **не предусмотрены**, хотя министерство фактически осуществляет эти функции в силу постановления Правительства Иркутской области от 15.12.2016 № 805-пп «Об организации и выполнении мероприятий по построению, развитию и содержанию комплексов средств автоматизации аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Иркутской области».

5. Законами Иркутской области № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» и № 121-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» министерству, как главному распорядителю бюджетных средств, бюджетные ассигнования на 2016 год предусмотрены в сумме 1 784 747,6 тыс. рублей с увеличением к окончанию финансового года до 3 336 154,5 тыс. рублей; и на 2017 год - 1 772 067,5 тыс. рублей с увеличением к декабрю до 3 043 526,8 тыс. рублей.

На содержание министерства бюджетные ассигнования предусматривались по **КСЦР 7180500000** «Основное мероприятие «Обеспечение условий деятельности в сфере реализации областной государственной политики в области земельно-имущественных отношений и управления государственной собственностью Иркутской области», подразделу **0113** «Другие общегосударственные вопросы».

На 2016 год предусмотрено 103 053,0 тыс. рублей с увеличением к завершению финансового года до **142 065,8 тыс. рублей (37,8%)**. **На 2017 год** предусмотрено 151 800,8 тыс. рублей с ростом к декабрю до **161 897,3 тыс. рублей (6,6%)**.

6. С несоблюдением Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации № 65н предусматривались и отражались по подразделу 0113 «Другие общегосударственные вопросы» расходы на содержание отдела по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности в 2016 году, управления по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности и организации регионального государственного надзора с двумя отделами в 2017 году, всего на сумму расчетно (без материально-технического обеспечения) **11 812,5 тыс. рублей**, которые подлежали отражению по подразделу 0309 «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона».

Расходы на деятельность министерства в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляемые **по**

КСЦР 7180500000 в рамках основного мероприятия «Обеспечение условий деятельности в сфере реализации областной государственной политики **в области земельно-имущественных отношений и управления государственной собственностью** Иркутской области» подпрограммы «**Повышение эффективности проводимой государственной политики в области земельно-имущественных отношений и управления государственной собственностью** на 2015 - 2020 годы», отвечают **признакам нецелевого использования бюджетных средств**, поскольку не соответствуют цели и задачам этой подпрограммы, что, кроме всего прочего, не обеспечивает соблюдение принципа результативности и эффективности стратегического планирования, программно-целевого принципа (статья 7 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). В рамках программного бюджета расходы на обеспечение осуществления министерством полномочий в земельно-имущественной сфере завышены, что свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств.

7. Планирование бюджетных ассигнований главным распорядителем бюджетных средств на 2016-2017 годы ограничивалось доведенными предельными объемами бюджетных ассигнований и корректирующими коэффициентами, утверждаемыми министерством финансов.

Расходы на оплату труда работников министерства при формировании областного бюджета на 2016 год не были обеспечены финансированием на сумму 8 278,4 тыс. рублей, на 2017 год - на сумму 5 170,5 тыс. рублей. В 2016 году бюджетные ассигнования на оплату труда увеличены в течение года в связи с увеличением штатной численности министерства. В 2017 году объемы финансового обеспечения на оплату труда доводились до норматива.

КСП области отмечает, что Порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих Иркутской области фактически не установлен, что не согласуется с пунктом 7 статьи 51 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктом 7 статьи 18 Закона Иркутской области от 04.04.2008 № 2-ОЗ «Об отдельных вопросах государственной службы Иркутской области».

8. Министерством в 2016-2017 годах бюджетные полномочия получателя бюджетных средств осуществлялись с отступлениями от требований законодательства. С несоблюдением положений статей 161, 221 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Общих требований к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет, которым определен порядок составления и утверждения бюджетной сметы министерства, министерством **имущественных отношений** на 2016 и 2017 годы вместо одной бюджетной сметы получателя бюджетных средств составлялись и утверждались две бюджетные сметы. Бюджетное нарушение устранено в ходе контрольного мероприятия на основании предписания от 13.11.2017.

9. Расходы в 2016 году в объеме 2 836,2 тыс. рублей, за 9 месяцев 2017 года в объеме 3 846,9 тыс. рублей, направлены **на объекты, не закрепленные за министерством**, на техническое обслуживание, текущий ремонт, охрану имущества Иркутской области, а также взносов на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов, **находящихся в казне, то есть с несоблюдением целевого направления**, тогда как бюджетные средства

предусмотрены в рамках основного мероприятия «Обеспечение условий деятельности в сфере реализации областной государственной политики в области земельно-имущественных отношений и управления государственной собственностью Иркутской области» на достижение задачи по обеспечению организационных, информационных и методических условий деятельности в сфере реализации областной государственной политики в области имущественных отношений и управления государственной собственностью Иркутской области, то есть на содержание министерства.

Эти нарушения бюджетного законодательства стали следствием несоблюдения принципов программно-целевого планирования: в рамках Подпрограммы не сбалансированы приоритеты, цели, задачи, мероприятия, показатели и финансовые ресурсы с учетом необходимости содержания имущества казны; не обеспечена результативность и эффективность использования бюджетных средств, поскольку расходы на обеспечение деятельности министерства завышены в 2016 году на 2 836,2 тыс. рублей, за 9 месяцев 2017 года в объеме 3 846,9 тыс. рублей, то есть на суммы, направленные на имущество казны.

Цели, задачи, мероприятия, ресурсное обеспечение и показатели **по содержанию объектов казны Иркутской области** не предусмотрены.

10. Расходы областного бюджета, осуществлённые на возмещение судебных расходов, убытков истцам по результатам неправомερных действий министерства имущественных отношений области, в 2016 году – 1 558,9 тыс. рублей, в 2017 году - 11,9 тыс. рублей свидетельствуют о несоблюдении принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ), поскольку не связаны с решением задачи основного мероприятия.

11. Министерством не в полной мере соблюдались нормы Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

11.1. Созданная в 2013 году контрактная служба в сфере закупок (приказ министерства от 30.12.2013 № 65/пр) в составе заместителя министра имущественных отношений Иркутской области и советника финансового отдела министерства в проверяемый период в нарушение пунктов 2 - 3 Положения о контрактной службе № 65/пр, части 3 статьи 38 Федерального закона № 44-ФЗ, в этом составе не действовала.

Советник финансового отдела министерства 15.05.2015 переведена на должность заместителя начальника финансового отдела–главного бухгалтера. Заместитель министра, возглавлявшая контрактную службу, уволена с 22.06.2016, однако вместо нее руководитель контрактной службы не назначен.

11.2. В 2017 году не соблюдались нормативные затраты на обеспечение функций министерства имущественных отношений Иркутской области, утвержденные Приказом № 43-мпр. **На общую сумму 336,1 тыс. рублей** приобретено имущество, не предусмотренное нормативными затратами: фотоаппарат компактный; стремянки; кофемашина; телекоммуникационное оборудование; ноутбук; видеокамера; видеорегиcтpатор; компактная камера.

11.3. Министерством в 2016 и 2017 годах на обеспечение деятельности министерства **закупки не проводились конкурентными способами.** Закупки осуществлялись у единственного поставщика на суммы, не превышающие 100,0 тыс. рублей (пункт 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ): в 2016 году на общую сумму 23 504,5 тыс. рублей, за 9 месяцев 2017 года на общую сумму

18 664,6 тыс. рублей. Несмотря на то, что объем закупок, произведенных в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, не превышает 5% от совокупного годового объема закупок (в 2016 году -761 474,8 тыс. рублей; в 2017 году -1 263 594,2 тыс. рублей), при осуществлении отдельных закупок **министерством не принимались во внимание нормы законодательства о закупках в части запрета совершения действий, приводящих к ограничению конкуренции.**

11.3.1. При закупке оргтехники распространена практика ухода от проведения конкурентных процедур путем дробления объектов одноименной закупки на несколько закупок с последующим заключением договоров с единственным поставщиком в нарушение ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», несоблюдением статьи 6, части 2 статьи 8 Федерального закона, статьи 24 № 44-ФЗ.

В 2016 году оргтехника министерством закуплена на сумму 5 528,6 тыс. рублей путем **заключения 67 контрактов согласно пункту 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ на сумму до 100,0 тыс. рублей с единственным поставщиком, из них на сумму 4 508,5 тыс. рублей с несоблюдением положений статьи 6, части 2 статьи 8 Федерального закона № 44-ФЗ.** Поставщиками являлись ИП Банцевич Р.В (26 контрактов); ООО «Микроэфир» (16 контрактов); ООО «Инфорсер-Сибирь» (18 контрактов).

В 2017 году по той же схеме заключения контрактов до 100,0 рублей с одним поставщиком товаров или услуг, министерство заключило 33 договора с ООО ЧОП «Феникс Федерал на общую сумму **2 138,4 тыс. рублей** на услуги охраны объектов: Комплекс зданий по адресу г. Иркутск, ул. 1-я Советская, 176 (пост № 1 и № 2); Типография по адресу: г. Иркутск, ул. Красноказачья, 23А (пост № 3).

Договоры министерством заключены **в нарушение статьи 24** Федерального закона № 44-ФЗ с неверным определением способа определения исполнителя услуг.

Часть 2 статьи 8 Федерального закона № 44-ФЗ содержит явно выраженный законодательный запрет: запрещается совершение заказчиками любых действий, которые противоречат требованиям данного закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Анализ положений Федерального закона № 44-ФЗ свидетельствует, что осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ носит исключительный характер. Данная норма применяется в случаях отсутствия конкурентного рынка, невозможности либо нецелесообразности применения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) для удовлетворения нужд заказчика.

Дроблением единого объекта закупки заказчик злоупотребляет правом осуществления закупки у единственного поставщика, которое может привести к недобросовестной конкуренции. Под необоснованным дроблением закупок понимается искусственное уменьшение объема отдельной закупки, начальной максимальной цены, при условии, что **потребность в такой продукции на плановый период заранее известна заказчику и не существует препятствий технологического или экономического характера, не позволяющих провести одну процедуру закупки для планируемого объема требуемой продукции.**

По мнению КСП области, одной из причин указанных нарушений могло стать отсутствие в 2016-2017 годах руководителя контрактной службы в лице заместителя министра.

12. Всего по результатам контрольного мероприятия выявлено нарушений на сумму **25 478,6 тыс. рублей** (справка о выявленных нарушениях прилагается).

Рекомендации

По результатам контрольного мероприятия КСП Иркутской области рекомендует:

1. Правительству Иркутской области:

-рассмотреть вопрос о создании органа государственной власти в сфере гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности, с возложением на него полномочий по организации и осуществлению регионального государственного надзора; организации проведения работ по созданию системы-112, планированию и осуществлению развития, организации эксплуатации системы-112; реализации мероприятий по построению, развитию и содержанию комплексов средств автоматизации аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»;

-принять меры к приведению отмеченных в настоящем отчете нормативных правовых актов в соответствие с законодательством.

2. Министерству имущественных отношений Иркутской области проанализировать результаты настоящего контрольного мероприятия, принять действенные меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, в том числе:

2.1. Обеспечить соблюдение Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденных приказом Минфина РФ № 65н, в части отражения и исполнения расходов на выполнение функций в сфере гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности.

2.2. Обеспечить соблюдение принципов сбалансированности, результативности и эффективности стратегического планирования, программно-целевого принципа; принципа эффективного использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ):

а) исключив расходы на деятельность министерства в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности из основного мероприятия «Обеспечение условий деятельности в сфере реализации областной государственной политики в области земельно-имущественных отношений и управления государственной собственностью Иркутской области» на 2018-2020 годы подпрограммы «Повышение эффективности проводимой государственной политики в области земельно-имущественных отношений и управления государственной собственностью на 2018 - 2022 годы» государственной программы Иркутской области «Развитие и управление имущественным комплексом и земельными ресурсами Иркутской области» на 2018-2022 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 27.11.2017 № 774-пп;

б) разработать и инициировать внесение изменений в подпрограмму «Повышение эффективности проводимой государственной политики в области

земельно-имущественных отношений и управления государственной собственностью на 2018 - 2022 годы» государственной программы Иркутской области «Развитие и управление имущественным комплексом и земельными ресурсами Иркутской области» на 2018-2022 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 27.11.2017 № 774-пп, определив цели, задачи, мероприятия, ресурсное обеспечение и показатели по содержанию объектов казны Иркутской области.

2.3. Инициировать внесение изменений в Положение о министерстве:

а) в части приведения функций, предусмотренных подпунктом 93(1) Положения по обеспечению эксплуатации Центра обработки вызовов Иркутской области и Резервного центра обработки вызовов Иркутской области системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на территории Иркутской области, в соответствии с полномочиями, предусмотренными Положением о создании, развитии и организации эксплуатации системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на территории Иркутской области, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 20.06.2016 № 376-пп;

б) в части отражения полномочий по реализации мероприятий по построению, развитию и содержанию комплексов средств автоматизации аппаратно-программного комплекса «Безопасный город».

2.4. Исключить факты несоблюдения основных принципов Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

а) организовать формирование состава и деятельность контрактной службы министерства в соответствии с Положением о ней;

б) проработать вопрос повышения эффективности, результативности осуществления в 2018 году закупок товаров, работ и услуг на обеспечение деятельности министерства, исключив условия для злоупотребления правом осуществления закупки на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ путем необоснованного дробления единого объекта закупки.

3. Заинтересованным органам, указанным в настоящем отчете, о принятых мерах проинформировать Контрольно-счетную палату Иркутской области в срок до 15.02.2018.