

## **Выступление**

**председателя Контрольно-счетной палаты Рязанской области В.В. Ионова на заседании Президиума Союза МКСО при проведении круглого стола "Аудит эффективности - приоритет деятельности МКСО, практика по проведению аудита эффективности"**

**(Тюмень, 14-15 сентября 2017 года)**

### **Уважаемые коллеги!**

Выступление хочу начать с того, что разница в терминах "Аудит эффективности" и "Контроль за эффективностью использования бюджетных средств" на мой взгляд, незначительна и имеет, в конечном счете, одну задачу - помочь развиваться экономике страны с целью повышения уровня благосостояния её населения. Поэтому тема "О некоторых путях повышения эффективности контроля за использованием бюджетных средств, направляемых в бюджеты муниципальных образований на объекты капитального и дорожного строительства на примере Рязанской области" является актуальной, так как хорошо поставленный финансовый контроль способен значительно повысить эффективность всего бюджетного процесса. Сокращение нецелевого расходования средств, прямых хищений и потерь равнозначно увеличению ресурсной базы бюджета.

В настоящее время для оживления сектора экономики необходимо в первую очередь преодолеть спад производства, а этого не достичь без вливания в него инвестиций.

Выступая на пленарном заседании Госдумы в рамках рассмотрения проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Алексеевна Голикова обратила внимание на "отсутствие системного подхода к проблеме износа основных фондов, восстановления материально-технической базы – а это приоритет номер один для восстановления экономики. Показатель износа основных фондов по итогам 2015 года возрос и превысил 50%. Для того, чтобы только остановить эту негативную тенденцию, по нашим оценкам, необходимо осуществить дополнительные инвестиции в экономику порядка 4 трлн. рублей в год, повысив долю инвестиций в основной капитал, к примеру, в 2017 году на 4,4%. И это только минимальный объем средств, без которого мы не можем говорить о модернизации экономики". В то же время, выступая с интервью по центральному телевидению, она назвала бюджетные инвестиции «самой непрозрачной сферой».

Вопросы контроля за эффективным использованием бюджетных средств, направляемых на объекты капитального и дорожного строительства в обязательном порядке ежегодно включаются в программы контрольных мероприятий, проводимых Контрольно-счетной палатой Рязанской области (далее - Палата).

Происходит это по ряду причин, но в первую очередь потому, что доля капитальных вложений в объеме консолидированного бюджета Рязанской области за последние 3 года составляет от 8,4 до 10,5 процентов. В натуральных числах это в среднем более 4,8 миллиарда рублей в год.

Доля инвестиций в бюджеты городских округов и бюджеты муниципальных образований за 2014-2016 годы еще выше и составляет около 12 процентов или 1,2 миллиарда рублей в год, в том числе в городе Рязань 9,1 процента и 0,8 миллиарда рублей соответственно

А в бюджетах городских и сельских поселений капитальные вложения занимают значительно большую часть расходов. Так в анализируемом периоде их доля колеблется от 20 до 42 процентов.

Опыт работы Палаты за последние 3 года показывает, что финансовые нарушения в сфере капвложений и капитального ремонта имеют место и их доля в общем объеме финансовых нарушений значительна.

Так, на нарушения в области строительства и капитального ремонта основных фондов в целом по области приходится 46,2 млн. рублей (в среднем за год 9,8 млн. рублей) или 64 процента от выявляемых финансовых нарушений. Основная их часть образована в муниципальных образованиях области, здесь за 2014-2016 годы выявлено нарушений в размере 29,4 млн. рублей.

По муниципальному образованию город Рязань статистика нарушений в сфере инвестиций следующая - выявлено финансовых нарушений за последние три года - 3,1 млн. рублей, что составило 11 процентов от всех нарушений в области капитальных вложений по области в целом и 13 процентов от нарушений совершенных муниципальными образованиями.

Анализ нарушений показывает, что на первом месте, как по частоте случаев, так и по размерам средств, устанавливается завышение объемов и стоимости работ подрядчиками. Они составляют от 3,5 до 14,5 млн. рублей в год и квалифицируются как незаконные (неправомерные) расходы.

Следующее - неоприходование материалов, изделий и оборудования, получаемых от разборки объектов. Объемы таких нарушений нами устанавливаются от 500 тыс. рублей до 3,4 млн. рублей в год. Мы классифицируем это как нерезультативное (неэффективное, неэкономное) использование средств.

Случаи, когда строительство объекта начинается при отсутствии либо не полностью оформленной разрешительной и иной документации нередки. Аналогичная ситуация с несвоевременным оформлением объектов законченных строительством или капитальным ремонтом и, соответственно, их незаконная эксплуатация.

Следующее типичное нарушение - отсутствие исполнительной документации в требуемом законодательством составе либо она оформлена ненадлежащим образом. Мы квалифицируем это как нарушения законодательства и нарушения при исполнении контракта.

В качестве отдельного нарушения со стороны Заказчиков можно обозначить слабую претензионную работу, приводящую к недополучению доходов бюджета от неприменения штрафных санкций за несвоевременное выполнение работ, предусмотренных контрактами. Статистика последних лет пока-

зывает, что штрафные санкции Заказчики начинают начислять в основном после проверок контролирующих органов. К примеру, после наших проверок за последние 5 лет заказчиками предъявлено штрафных санкций на сумму более 1,5 млн. рублей.

Практически во всех проверках выявляются нарушения при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд.

По фактам выявленных нарушений нами направляются представления главным распорядителям средств с предложениями об их устранении. Представления находятся на контроле до момента их полного исполнения. Вопросы постановки на контроль и снятия у нас решаются коллегиально.

В обязательном порядке, в качестве последующего контроля, перед снятием представления с контроля на объект направляются специалисты, устанавливающие на месте полноту его исполнения. Практика показывает, что введенный порядок положительно отражается на исполнении представлений. Для восстановления незаконных расходов, подрядными организациями в основном производится их довыполнение, либо выполнение работ, не предусмотренных проектом, но необходимых для функционирования объекта, и возврат денежных средств.

Восстановление средств за последние пять лет составило 100% от предъявленного. Большинство нарушений устраняется подрядчиками в ходе контрольных мероприятий

Практикуются такие меры воздействия как передача материалов в прокуратуру и правоохранительные органы. Так за период 2012-2016 годов передано 22 материала по выявленным нарушениям в строительстве и ремонте в прокуратуру Рязанской области.

На проведенном в городе Рязани семинаре-совещании контрольных органов Центрального федерального округа в июле 2017 года на тему "Особенности организации и проведения внешнего финансового контроля за использованием бюджетных средств, направляемых на объекты капитального и дорожного строительства при реализации государственных программ в субъектах Российской Федерации" нами был проанализирован и обобщен опыт осуществления контроля в данной сфере.

При этом участниками семинара-совещания была выражена озабоченность значительным числом и объемами нарушений при осуществлении строительной деятельности на всех ее стадиях, начиная от разработки проектной документации до окончания строительства объекта, приводящих к незаконным, неэффективным и безрезультатным расходам как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Считаю, что в условиях жестких ресурсных ограничений муниципальным контрольным органам необходимо как можно скорее активизировать работу по контролю за использованием бюджетных средств, направляемых в бюджеты муниципальных образований на объекты капитального и дорожного строительства. Опыт работы в этой сфере деятельности контрольных органов регионов имеется, и мы готовы им поделиться.

Теперь о некоторых путях повышения эффективности контроля на примере Палаты Рязанской области.

**Первое.** Немалый потенциал по экономии бюджетных средств сокрыт в низком качестве проектных работ на всех стадиях. Недостатки проявляются:

- в приблизительности подсчетов проектными организациями физических объемов работ, в применении расценок, не соответствующих выполняемым работам. Из расценок, как правило, не исключаются материалы и механизмы, не соответствующие выполняемым работам, включается стоимость материалов, которая уже учтена в расценках;

- в необоснованном применении проектантами лимитированных затрат, а также повышающих коэффициентов. А безосновательное исключение из смет лимитированных затрат якобы из-за экономии понуждает подрядчиков искать способы компенсации понесенных расходов либо путем завышения выполненных объемов, либо применением дешевых материалов, с потерей качества.

Практика последних лет показывает, что экспертиза проектов на федеральном и региональном уровнях зачастую проводится формально. Нами неоднократно выявляются случаи, когда некачественная документация становилась одной из причин завышения стоимости строительства и снижения его качества.

Необходимо обеспечить контроль за формированием начальной максимальной цены контрактов проектно-сметным методом в целях недопущения применения необоснованных индексов, коэффициентов, способствующих увеличению сметной стоимости работ в сфере строительства.

Квалифицированная экспертиза проектной документации - реальная экономия средств, и контрольные органы на местах должны этим заниматься.

**Второе.** Теперь о проблеме незавершенного производства в строительстве. Ситуации, когда завершить строительство не удастся по каким-либо причинам, не так уж редки. По данным Счетной палаты Российской Федерации объем незавершенного строительства на 1 января 2015 года в России составлял около 2 трлн. рублей.

Законодательство предписывает Заказчику в данном случае осуществить консервацию объекта. А это немалые потери бюджетных средств - расходы по консервации объектов, охране и поддержанию их в надлежащем состоянии.

Отсутствие системного подхода к решению программных задач, распыление средств без учета начатых строительством объектов - это безвозвратные потери средств бюджетов. Кроме прямых потерь это еще и отвлечение немалых средств на длительное время.

**Третье.** Приведу небольшую статистику, накопленную нами за последние 5 лет. В общем объеме выявленных нарушений установлено, что большая часть - около 60 % - приходится на заказчиков в лице администраций сельских поселений. Это происходит в результате возложения технического надзора на должностных лиц администраций сельских поселений, не имеющих возможностей для квалифицированного осуществления этой функции.

При этом при формировании начальной максимальной цены контрактов по объектам в сельских поселениях затраты на проведение технического надзора в целях экономии в неё не включаются. В соответствии с нормативными правовыми актами доля затрат на технадзор составляет от 1% до 2% от стоимости объекта. Таким образом, сумма затрат на осуществление технического надзора вполне может предотвратить потери бюджетных средств от завышенных объемов и невыполненных работ.

В 2016 году Палатой было инициировано рассмотрение на областной комиссии по координации работы по противодействию коррупции этого вопроса. Было принято решение внедрить в практику привлечение к контролю районные администрации, имеющие специалистов, либо предусматривать в сметах расходы на привлечение сторонних организаций, осуществляющих технадзор. Данное действие, несомненно, повысит эффективность и контроля и использования средств.

**Четвертое.** Немаловажным фактором повышения эффективности контроля является наличие в контрольных органах специалистов, имеющих опыт в строительстве и ремонте, оснащённость их измерительным оборудованием и инвентарем. Особую значимость приобретает наличие электронных программных продуктов, позволяющих эффективно проверять сметы, акты выполненных работ, составлять ведомости пересчета по завышениям и оперативно раскрывать расценки.

Необходимо постоянное повышение квалификации сотрудников контрольно-счетных органов по вопросам финансового контроля в сфере капитального и дорожного строительства, и улучшение уровня оснащённости контрольно-измерительными приборами и современными информационными технологиями в сфере строительства

**Пятое.** Считаю важным усилить взаимодействие между органами внешнего финансового контроля и органами внутреннего финансового контроля, надзорными и иными контролирующими органами, а также органами общественного контроля, в том числе путем организации работы межведомственных рабочих органов или групп, заключения соглашений между субъектами контроля, утверждения нормативных правовых актов, регламентирующих порядок взаимодействия и обмена информацией, проведения совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также семинаров, совещаний и круглых столов.

**Шестое.** Большим подспорьем для эффективного контроля является обязательное включение в государственные и муниципальные контракты требований о фото и видеофиксации процессов проведения работ, а также по обязательному ведению и наличию исполнительной документации (актов скрытых работ, общих журналов работ и др).

**Седьмое.** В нашей практике имеется опыт по привлечению к проведению социально значимых проверок независимых экспертов сторонних лицензированных организаций, имеющими соответствующее измерительное оборудование и инвентарь.

Так, при проведении проверок по использованию средств, направленных на ремонты дорог г. Рязани, на основе договоров периодически привлекаются испытательная лаборатория Минтранса региона, коммерческая строительная лаборатория и некоммерческая организация по независимой потребительской экспертизе.

Причиной обращения к сторонним организациям явилось то, что подрядные организации нередко не соглашались с нашими выводами по ряду вопросов, пытаясь доказать, что мы не обладаем достаточной компетенцией в данной сфере и что у нас отсутствует необходимая метрологическая база.

Опыт привлечения экспертных организаций показателен тем, что подрядные организации стали более взвешенно подходить к предъявлению оплаты выполненных работ и к выбору строительных материалов.

Обобщая сказанное, в заключение хотелось бы еще раз заострить ваше внимание на огромную значимость финансового контроля в строительной отрасли в целом и на муниципальном уровне в частности.

Необходимо совместно с региональными контрольно-счетными органами обобщать имеющийся опыт работы в данном направлении и выработать стратегию для дальнейшего более эффективного осуществления контроля за расходованием бюджетных средств.