

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«13» декабря 2016 г.

№ ОМ- 146/14-03

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Комплексный анализ обоснованности и эффективности использования бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в 2014 – 2015 годах и прошедшем периоде 2016 года»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 30 ноября 2016 г. № 64К (1139))

1. Основание для проведения мероприятия: пункт 3.13.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

2. Предмет мероприятия: организация и обеспечение соблюдения порядка обоснования, направления и использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (далее – Резервный фонд), а также законодательное регулирование в указанной сфере деятельности.

3. Объекты мероприятия:

3.1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (выборочно 19 субъектов Российской Федерации) (по запросам);

3.2. Федеральное агентство по государственным резервам (г. Москва) (по запросам).

4. Срок проведения мероприятия – с 29 февраля по 3 ноября 2016 года.

5. Цели мероприятия:

5.1. Определить полноту и достаточность нормативной правовой базы, регламентирующей порядок обоснования, направления и использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера (далее – чрезвычайные ситуации), а также на осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещение вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями (далее – компенсационные выплаты пострадавшим в результате террористического акта).

5.2. Определить обоснованность и своевременность действий органов государственной власти при подготовке, принятии решения и направлении бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций, на осуществление компенсационных выплат пострадавшим в результате террористического акта, а также на восполнение запасов материальных ценностей, выпущенных из государственного материального резерва для обеспечения неотложных работ при ликвидации чрезвычайной ситуации и оказания гуманитарной помощи.

5.3. Оценка эффективности использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также на осуществление компенсационных выплат пострадавшим в результате террористического акта.

6. Исследуемый период: 2014 – 2015 годы и прошедший период 2016 года.

7. Краткая характеристика:

Резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий создается в расходной части федерального бюджета на основании статьи 81 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) в размере не более 3 процентов от общего объема расходов федерального бюджета.

Средства Резервного фонда направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций (пункт 4 статьи 81 Бюджетного кодекса).

При этом непредвиденный характер указанных расходов заключается в том, что при составлении, рассмотрении и утверждении федерального бюджета невозможно предвидеть, возникнут такие расходы или нет, однако всегда допускается возможность их наступления.

Средства Резервного фонда взаимосвязаны с целевой статьей расходов 10 1 01 20570 федерального бюджета в составе подпрограммы «Предупреждение, спасение, помощь» Государственной программы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (ГП-10), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 300.

Ответственным исполнителем по государственной программе является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, при этом распорядителем бюджетных средств является Министерство финансов Российской Федерации (код 092).

Федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год (с учетом изменений) размер Резервного фонда в 2014 году составлял 14,0 млрд. рублей, 2015 году – 7,6 млрд. рублей, в 2016 году – 6,0 млрд. рублей.

В целях всестороннего исследования предмета, целей и вопросов экспертно-аналитического мероприятия, в состав объектов мероприятия включены Федеральное агентство по государственным резервам и 19 органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которым в 2014 – 2015 годах выделялись средства Резервного фонда в общем объеме более 10,0 млн. рублей и которые в указанный период не являлись объектами контрольных мероприятий по данной тематике. В адрес руководителей всех объектов экспертно-аналитического мероприятия были направлены запросы Счетной палаты о представлении информации.

8. Результаты мероприятия.

8.1. Цель 1. Определить полноту и достаточность нормативной правовой базы, регламентирующей порядок обоснования, направления и использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также на осуществление компенсационных выплат пострадавшим в результате террористического акта.

8.1.1. Проанализировать нормативные и иные правовые акты, регламентирующие порядок обоснования, направления и использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда, определить недостатки нормативно-правового регулирования в указанной сфере деятельности.

В соответствии с пунктом 5 статьи 81 Бюджетного кодекса бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренные в составе федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, используются по решению соответственно Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

С учетом требований пункта 6 статьи 81 Бюджетного кодекса, статьи 10 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ) и статьи 18 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110 утверждены Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (далее – Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда).

Данные Правила устанавливают порядок выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера, а также на осуществление компенсационных выплат пострадавшим в результате террористического акта (пункт 1 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяются критерии подразделения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на локальную, муниципальную, межмуниципальную, региональную, межрегиональную и федеральную, в том числе:

если зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. рублей, но не более 500 млн. рублей, чрезвычайная ситуация имеет региональный характер;

если зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. рублей, но не более 500 млн. рублей, чрезвычайная ситуация имеет межрегиональный характер;

если количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн. рублей, чрезвычайная ситуация имеет федеральный характер.

Следует отметить, что с момента издания постановления Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 изменения в критерии классификации чрезвычайных ситуаций, в зависимости от размера материального ущерба, не вносились.

Сведения о чрезвычайных ситуациях, произошедших в период 2013 – 2015 годов и первом полугодии 2016 года на территории Российской Федерации, в том числе регионального и федерального масштаба в разрезе характера и вида источников возникновения, а также сводные данные по количеству и масштабу чрезвычайных ситуаций представлены в приложении № 2 к настоящему отчету (таблицы № 1 и № 2).

В соответствии с пунктом 12 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда приказом МЧС России от 29 августа 2014 г. № 470 утвержден Порядок подготовки документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (далее – Порядок подготовки документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований из Резервного фонда).

В дополнение к указанному Порядку Заместителем Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий С.И.Вороновым утверждены Методические рекомендации по оформлению дополнительных документов для рассмотрения вопроса о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда от 3 октября 2014 г. № 2-4-87-24-7.

Бюджетные ассигнования из Резервного фонда выделяются федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение следующих мероприятий:

1) ликвидация чрезвычайных ситуаций:

проведение аварийно-спасательных работ (далее – АСР) по установленному перечню;

проведение неотложных аварийно-восстановительных работ (далее – НАВР) по утвержденному перечню;

развертывание и содержание в течение необходимого срока (но не более 6 месяцев) пунктов временного размещения и питания для эвакуируемых граждан (из расчета за временное размещение – до 550 рублей на человека в сутки, за питание – до 250 рублей на человека в сутки) (далее – ПВР);

оказание гражданам единовременной материальной помощи (далее – ЕМП) в размере 10 тыс. рублей на человека;

оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости (из расчета за частично утраченное имущество – 50 тыс. рублей на человека, за полностью утраченное имущество – 100 тыс. рублей на человека);

выплата единовременного пособия, в том числе:

членам семей (супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении) граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в размере 1,0 млн. рублей на каждого погибшего (умершего) в равных долях каждому члену семьи;

семьям граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, установленному законодательством Российской Федерации;

гражданам, получившим в результате чрезвычайной ситуации вред здоровью, с учетом степени тяжести вреда здоровью из расчета степени тяжести вреда (тяжкий вред или средней тяжести вред в размере 400 тыс. рублей на человека, легкий вред – 200 тыс. рублей на человека);

проведение федеральными государственными учреждениями судебно-медицинской экспертизы высокотехнологичных молекулярно-генетических исследований при проведении судебно-медицинской экспертизы биологических объектов, транспортировка биологического материала для проведения указанных исследований, а также эвакуация и оказание гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, специализированной, в

том числе высокотехнологичной, медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти.

2) компенсационные выплаты пострадавшим в результате террористического акта физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями:

размер единовременного пособия в указанном случае аналогичен установленному размеру выплат при ликвидации чрезвычайных ситуаций, с дополнительным учетом возможности оказания помощи гражданам из числа заложников, не получившим в результате террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями вреда здоровью, – в размере 100 тыс. рублей на человека;

проведение АСР и НАВР по утвержденному перечню, а также развертывание и содержание ПВР в размерах, соответствующих выплатам при чрезвычайных ситуациях;

размер выплат на оказание финансовой помощи в связи с утратой имущества для граждан в указанном случае аналогичен установленному размеру выплат при ликвидации чрезвычайных ситуаций. При этом дополнительно предусмотрена возможность оказания помощи юридическим лицам (из расчета за частично утраченное имущество – до 200 тыс. рублей на одно юридическое лицо, за полностью утраченное имущество – до 400 тыс. рублей на одно юридическое лицо);

проведение федеральными государственными учреждениями судебно-медицинской экспертизы высокотехнологичных молекулярно-генетических исследований при проведении судебно-медицинской экспертизы биологических объектов, транспортировка биологического материала для проведения указанных исследований, а также эвакуация и оказание гражданам, пострадавшим в результате террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти.

Кроме того, в соответствии с пунктом 4 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда бюджетные ассигнования из Резервного фонда выделяются федеральным органам исполнительной власти и (или) органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях:

погашения в установленном порядке государственных жилищных сертификатов, выданных гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями (далее – ГЖС);

восполнения запасов материальных ценностей, выпущенных в установленном порядке из государственного материального резерва для обеспечения неотложных работ при ликвидации чрезвычайной ситуации и оказания гуманитарной помощи (далее – восполнение запасов материальных ценностей);

финансового обеспечения мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам, проводимых в установленном порядке по решению Правительства Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок оказания помощи пострадавшим гражданам в приобретении жилого помещения, являются постановления Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» и от 9 октября 1995 г. № 982 «Об утверждении Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями».

В результате анализа нормативных и иных правовых актов, регламентирующих порядок обоснования, направления и использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда, выявлены следующие недостатки нормативно-правового регулирования в указанной сфере.

1) Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда не устанавливают порядок оценки (методологию расчета) недостаточности бюджетных ассигнований в бюджетах субъектов Российской Федерации с указанием четких критериев и количественно измеряемых показателей, что формирует риски принятия необоснованных решений о выделении (отказе в выделении) бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

В соответствии с пунктом 5 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда вопрос о выделении органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации бюджетных ассигнований из Резервного фонда рассматривается при выполнении двух условий:

а) недостаточности бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации для ликвидации чрезвычайных ситуаций,

б) и если объем запрашиваемых бюджетных ассигнований, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации, составляет более 0,5 % объема налоговых, неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Федерации, утвержденного законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период.

Указанным пунктом Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда не регламентируется процедура определения недостаточности у субъекта Российской Федерации собственных средств для ликвидации последствий ЧС с учетом наличия в бюджете субъекта собственных финансовых резервов, а также наличия нераспределенного остатка указанных резервов.

Также при сопоставлении объема запрашиваемых бюджетных ассигнований, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации, с объемом налоговых, неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации не установлены временные границы, в которых проводится сравнение, позволяющее сделать вывод о недостаточности собственных ресурсов субъекта Российской Федерации (на дату обращения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в Правительство Российской Федерации или на дату внесения МЧС России по результатам рассмотрения документов, обосновывающих размер запрашиваемых бюджетных ассигнований из Резервного фонда, в Правительство Российской Федерации соответствующих предложений).

Однако определение объема запрашиваемых субъектом Российской Федерации средств имеет существенное значение при подготовке решения о выделении бюджетных средств из Резервного фонда.

По результатам проведенных Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) проверок установлено, что обращения в Правительство Российской Федерации, как правило, содержат предполагаемые (предварительные) данные о необходимых расходах на ликвидацию чрезвычайной ситуации, которые после проверки обосновывающих документов могут быть значительно сокращены.

Так, например, объем запрашиваемых бюджетных ассигнований Правительством Республики Бурятия на финансовое обеспечение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, возникшей в результате схода селевого потока, произошедшего 28 июня 2014 года в поселке Аршан, составлял 610,1 млн. рублей, а после рассмотрения обосновывающих документов были приняты к оформлению документы на сумму 237,1 млн. рублей (распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2015 г. № 1740-р), что в 2,6 раза ниже первоначального объема запрашиваемых средств.

Объем бюджетных средств, выделенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2014 г. № 2571-р, Правительству Магаданской области из Резервного фонда на ликвидацию последствий чрезвычайной ситуации, связанной с обильными осадками, составил 348,1 млн. рублей, что в 5,2 раза меньше первоначального объема запрошенных средств.

Формы заявок, утвержденные приложениями 5 и 6 к Правилам выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда, содержащие сведения о свободном остатке денежных средств в бюджете субъекта Российской Федерации в резервном фонде, оформляются только при рассмотрении вопросов проведения аварийно-спасательных работ и неотложных аварийно-восстановительных работ.

В случае обращения субъекта Российской Федерации за помощью в Правительство Российской Федерации для развертывания ПВР и питания для эвакуированных граждан, оказания им единовременной материальной и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости представление сведений о свободном остатке денежных средств в бюджете субъекта Российской Федерации в резервном фонде не предусмотрено.

До настоящего времени не определено, должно ли учитываться финансовое положение субъектов Российской Федерации, в том числе уровень их дотационности, объем дефицита бюджета, и т.д.

В результате проведенной Счетной палатой в 2014 году проверки установлен случай выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда в отсутствие недостаточности собственных средств. Так, в 2013 году Правительство Челябинской области обратилось в Правительство Российской Федерации с просьбой выделения из Резервного фонда бюджетных ассигнований на ликвидацию последствий падения метеорита и на проведение НАВР на 55 объектах дорожного хозяйства Челябинской области в связи с подтоплением.

В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29 августа 2013 г. № 1533-р и от 2 апреля 2014 г. № 497-р из Резервного фонда на указанные цели выделено в общей сумме 568 млн. рублей, что практически соответствовало объему нераспределенного остатка в резервном фонде Правительства Челябинской области на конец 2013 года¹ (при этом на момент подачи заявок свободный остаток составлял 2,1 млрд. рублей и 762 млн. рублей).

Кроме того, недостаточно урегулирован вопрос целесообразности подтверждения субъектом Российской Федерации недостаточности собственных средств при обращении в Правительство Российской Федерации в целях финансового обеспечения мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера, являющегося расходным обязательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 24 Федерального закона № 68-ФЗ финансовое обеспечение мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера является расходным обязательством Российской Федерации.

¹ Нераспределенный остаток бюджетных ассигнований в связи с неприятием решений о выделении средств из резервного фонда Правительства Челябинской области на конец 2013 года составил 575 447,0 тыс. рублей.

При этом в соответствии с подпунктом «ж» пункта 4 Положения о Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2003 г. № 11, разработка предложений по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера отнесена к компетенции Правительственной комиссии.

Однако подготовка обосновывающих документов, в том числе заявок, осуществляется в таком же порядке, как и рассмотрение вопросов по ЧС регионального характера. В тоже время, подготовка органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации документов, подтверждающих недостаточность собственных средств, представляется необоснованной.

Кроме того, в соответствии с пунктом 30 Положения о Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794, ликвидация чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера осуществляется силами и средствами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации. При недостаточности указанных сил и средств привлекаются в установленном порядке силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Требования пункта 30 указанного Положения противоречат пункту 1 статьи 24 Федерального закона № 68-ФЗ, поскольку финансовое обеспечение мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера является расходным обязательством Российской Федерации.

2) До настоящего времени Правительством Российской Федерации не определены случаи оказания единовременной материальной помощи гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также круга лиц, которым указанная помощь будет оказана. При этом полномочия по рассмотрению данного вопроса предусмотрены подпунктом «м» статьи 10 Федерального закона № 68-ФЗ.

Так, анализ существующей практики подготовки решений Правительства Российской Федерации о выделении из Резервного фонда бюджетных ассигнований для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, показал, что в решениях в составе общего размера выделяемых средств указывается сумма на оказание гражданам единовременной материальной помощи, однако случаи оказания данного вида помощи, а также круг лиц, которым она будет оказана, не определяются.

Утвержденные Правительством Российской Федерации Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда устанавливают только норматив оказания единовременной материальной помощи на человека

(10 тыс. рублей) без определения условий включения граждан в список нуждающихся в оказании единовременной материальной помощи в результате чрезвычайной ситуации, а также круга лиц, которым указанная помощь может быть оказана.

Кроме того, в соответствии с пунктом 7 Порядка подготовки документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований из Резервного фонда МЧС России согласовывает и подписывает списки граждан на получение ЕМП в части подтверждения нахождения адресов граждан в зоне ЧС или совершения террористического акта. Таким образом, данная помощь может выплачиваться всем гражданам, попавшим в указанную зону, без учета наличия причиненного ущерба здоровью или имуществу вследствие ЧС или совершения террористического акта.

Если рассмотреть указанный вопрос на примере Челябинской области, когда в результате падения метеорита 15 февраля 2013 года были повреждены окна более 4 тыс. зданий и на территории всей области был введен режим ЧС (при этом были повреждены не все окна и не во всех зданиях), исходя из действующих Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда право на получение ЕМП имели все жители Челябинской области – 3,5 млн. человек, на выплаты которым потребовалось бы 35 млрд. рублей. По факту на указанные цели из Резервного фонда выделены бюджетные ассигнования в сумме 21,2 млн. рублей.

Отсутствие утвержденного круга лиц также создает предпосылки к необоснованному расширению круга лиц, которым может быть оказана помощь за счет средств Резервного фонда. Так, по результатам проверки в Кемеровской области установлены случаи выплаты ЕМП в размере 7,0 тыс. рублей гражданам, чьи автомобили были повреждены в результате выпадения града (общие выплаты составили 11 млн. рублей);

3) Не предусмотрены критерии определения степени утраты имущества первой необходимости при принятии решения о выплате пострадавшим гражданам финансовой помощи в связи с частичной или полной утратой ими указанного имущества, а также не определено понятие «имущество первой необходимости», что позволяет правоприменителю самостоятельно определять состав имущества первой необходимости и критерии определения степени его утраты.

Подпунктом «д» пункта 2 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда предусмотрена возможность оказания гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости (из расчета за частично утраченное имущество – 50 тыс. рублей на человека, за полностью утраченное имущество – 100 тыс. рублей на человека)

В настоящее время рекомендуемый перечень имущества первой необходимости определен Методическими рекомендациями МЧС России от 3 октября 2014 года, при этом понятие частичной и полной утраты не установлено.

Перечень имущества первой необходимости предусматривает минимальный набор непродовольственных товаров общесемейного пользования, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, в том числе: холодильник, телевизор, шкаф для одежды, шкаф для посуды, кровать, диван, стол, кресло, табуретка, газовая плита (электроплита), водонагреватель или котел отопительный (переносная печь), насос для подачи воды в случае отсутствия централизованного водоснабжения, медицинские предметы для поддержания жизнедеятельности граждан с ограниченными возможностями.

Следовательно, для принятия решения об оказании гражданам финансовой помощи необходимо установить таких граждан, оформить акт обследования утраченного имущества первой необходимости и определить факт полной или частичной утраты ими имущества первой необходимости в результате чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия.

С учетом действующих Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда для получения финансовой помощи в размере 50 тыс. рублей на человека достаточно установления факта утраты, например, чашки и/или столовых приборов. При этом если в поврежденном доме проживает семья в составе 6 человек, то объем финансовой помощи за утрату таких предметов определяется на каждого проживающего, т.е. в рассматриваемом случае составит 300 тыс. рублей, выделяемых за счет средств федерального бюджета.

Следует отметить, что к имуществу первой необходимости МЧС России рекомендует относить объекты движимого имущества (при этом процедура фотофиксации не является обязательной в соответствии с действующими нормативными правовыми актами), тем самым доказать факты наличия такого имущества у гражданина до наступления последствий ЧС или его полной утраты в результате ЧС затруднительно, а порой невозможно. При этом с указанными трудностями сталкиваются не только проверяющие, но и члены комиссий, формирующие списки пострадавших граждан.

Результаты проведенных контрольных мероприятий показали, что определение степени утраты имущества носит субъективный характер, что в свою очередь, создает основу для формирования коррупционных рисков при оказании финансовой помощи гражданам при утрате имущества, а также может способствовать злоупотреблениям со стороны граждан.

Неопределенность указанных понятий также приводит к оспариванию гражданами в судебных инстанциях заключений межведомственных комиссий, создаваемых органами местного самоуправления в целях определения степени утраты (полностью или частично) имущества первой необходимости, и признанию права граждан на получение финансовой помощи в связи с полной утратой такого имущества.

Например, в Алтайском крае по состоянию на 15 июня 2015 года по искам граждан, не согласных с решениями межведомственных комиссий о размере выплаты финансовой помощи по 50 тыс. рублей на человека в связи с частичной утратой имущества первой необходимости и претендующих на

получение финансовой помощи по 100 тыс. рублей на человека, вынесено 94 судебных решения. В соответствии с указанными решениями 294 гражданина в судебном порядке включены межведомственными комиссиями в списки на получение выплат по 100 тыс. рублей на человека в связи с полной утратой имущества первой необходимости, таким образом, общий объем выплат увеличен на 14 700,0 тыс. рублей.

4) Требуется дополнительной проработки вопрос осуществления выплат иностранным гражданам, попавшим в зону чрезвычайной ситуации.

Федеральным законом № 68-ФЗ определены общие нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Между тем, статьей 18 Федерального закона № 68-ФЗ право на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, предусмотрено лишь в отношении граждан Российской Федерации. Конкретных положений о возмещении ущерба, причиненного здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства Федеральный закон № 68-ФЗ не содержит, что на практике приводит к неоднозначному толкованию норм указанного Федерального закона при решении вопроса о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости.

Так, по результатам проведенных в 2015 году Счетной палатой проверок установлены факты включения иностранных граждан в списки на получение ЕМП и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости: в Республике Алтай – 19 человек с общей суммой выплат 1 310,0 тыс. рублей; Алтайском крае – один человек, 10,0 тыс. рублей; Амурской области – один человек, 110,0 тыс. рублей; Омской области – 2 человека, 20,0 тыс. рублей соответственно.

При этом при рассмотрении в судебных инстанциях вопроса правомерности выплаты финансовой (материальной) помощи иностранным гражданам, в том числе имеющих вид на жительство, судебная практика, преимущественно складывается в пользу иностранных граждан. Так в рамках исполнения представления Счетной палаты от 16 сентября 2015 г. (№ ПР-196/14-03) из 19 иностранных граждан в Республике Алтай, в добровольном порядке осуществлен возврат 50,0 тыс. рублей только одним гражданином. В удовлетворении исковых требований уполномоченного органа власти в отношении 17 иностранных граждан отказано, по одному гражданину дело остановлено судом без рассмотрения в связи со смертью гражданина.

5) Требуется доработки законодательство о контрактной системе в части определения конкретных сроков проведения предварительного отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при чрезвычайных ситуациях, а также уточнение временного периода,

в течение которого может приниматься решение об указанных закупках у единственного поставщика.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон о контрактной системе) в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций предусматривает возможность заключения контрактов путем проведения запросов котировок у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), включенных в перечень по результатам предварительного отбора, а также возможность осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Проведенные Счетной палатой проверки, а также поступившая в ходе настоящего мероприятия информация, показали, что в большинстве случаев предварительный отбор либо не проводился, либо проводился, но признавался несостоявшимся в связи с отсутствием заявок (Республика Башкортостан, Республика Алтай, Алтайский край, Приморский край и др.). В Республике Ингушетия установлен случай проведения предварительного отбора спустя 10 – 12 месяцев после возникновения чрезвычайной ситуации. При этом заключение контракта с единственным поставщиком по результатам несостоявшейся процедуры предварительного отбора Федеральным законом о контрактной системе прямо не предусмотрено.

Кроме того, существуют объективные проблемы проведения в субъектах Российской Федерации процедуры предварительного отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Федеральный закон о контрактной системе не определяет четкие сроки проведения предварительного отбора. Можно предположить, что субъекты Российской Федерации (муниципальные образования) должны провести указанную процедуру в начале года вне зависимости от факта или угрозы наступления чрезвычайной ситуации.

При этом согласно пункту 1 части 5 статьи 80 Федерального закона о контрактной системе в извещении о проведении предварительного отбора должна быть указана информация, предусмотренная статьей 42 Федерального закона о контрактной системе, в том числе о начальной (максимальной) цене контракта.

Однако на момент проведения предварительного отбора заказчик не может предположить или спрогнозировать возможную потребность, в том числе установить количество и цену необходимых товаров, работ, услуг, которые могут потребоваться при наступлении чрезвычайной ситуации. В результате заказчики указывают в извещении недостоверные значения данных показателей (например, «начальная (максимальная) цена контракта – 0,01 руб.», «количество товаров (работ, услуг) – 1 у.е.»), что, в свою очередь, вводит в заблуждение потенциальных участников данных процедур относительно существенных финансовых условий закупки.

Результаты проведения контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации по вопросам ликвидации последствий наводнений в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах, Республике Ингушетия показывают, что практически все государственные и муниципальные контракты, связанные с закупкой товаров, работ, услуг, необходимых для ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, заключаются с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). При этом Федеральным законом о контрактной системе (часть 3 статьи 80 и пункт 9 части 1 статьи 93) заключение контрактов с единственным поставщиком допускается в случае, если вследствие непреодолимой силы возникла потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных установленным Правительством Российской Федерации перечнем товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, и применение иных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) нецелесообразно в связи с затратой времени.

Вместе с тем, законодательство не дает однозначного понимания, какие затраты времени могут являться основанием для осуществления закупки указанным способом.

По результатам проведенных контрольных мероприятий установлено, что в Республике Ингушетия Государственным управлением автомобильных дорог Республики Ингушетия, Министерством строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Ингушетия, администрациями муниципальных районов и муниципальных образований в 2012 – 2013 годах не проводились процедуры предварительного отбора участников размещения заказа для заключения контрактов на выполнение работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Контракты заключены с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на общую сумму 1,1 млрд. рублей. В Дальневосточном федеральном округе заключены контракты с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) без процедуры предварительного отбора участников размещения заказа на общую сумму 174,5 млн. рублей.

Следует отметить, что до настоящего времени МЧС России не выполнило поручение Правительства Российской Федерации от 9 октября 2015 г № РД-П4-6889 в части проработки с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, в частности с Минэкономразвития России вопроса о рассмотрении возможности совершенствования законодательства о контрактной системе в части определения конкретных сроков проведения предварительного отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при чрезвычайных ситуациях, а также уточнение временного периода, в течение которого может приниматься решение об указанных закупках у единственного поставщика.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия проведен опрос высших исполнительных органов исполнительной власти 19 субъектов Российской Федерации в части наличия предложений по совершенствованию механизмов нормативно-правового регулирования при использовании средств Резервного фонда, в том числе в части внесения соответствующих изменений в Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

В результате предложения поступили только от 4 субъектов Российской Федерации, в частности:

– Правительство Кабардино-Балкарской Республики предлагает предусмотреть возможность предоставления собственникам жилых помещений, пострадавших в результате последствий террористического акта и (или) пресечения террористического акта правомерными действиями, права выбора способа проведения аварийно-восстановительных работ – подрядной организацией, выбранной органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо посредством предоставления собственникам денежной компенсации, равной объему бюджетных ассигнований, выделенных на проведение таких работ.

В результате анализа установлено, что в соответствии с подпунктом «в» пункта 3 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда предусмотрено финансирование федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на покрытие расходов на проведение неотложных аварийно-восстановительных работ при ликвидации последствий в указанных случаях по утвержденному перечню, в том числе на восстановительные работы на объектах жилищного фонда (до первоначального состояния).

Заказчиком указанных восстановительных работ является не собственник поврежденного жилого помещения, а орган государственной власти, который также устанавливает требования к качеству и срокам выполнения работ. При этом заключение договора подряда должно осуществляться с учетом положений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, что также требует дополнительных временных и трудовых затрат;

– органы исполнительной власти Республики Бурятия, Республики Адыгея, Карачаево-Черкесской Республики и Ростовской области предложили внести изменения в подпункты «г» и «д» пункта 2 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда, предусмотрев положение, при котором оказание гражданам ЕМП и финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости осуществлять только при наличии обязательной регистрации в месте проживания пострадавших граждан.

Указанное предложение также согласуется с Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713, устанавливающие обязанность граждан

регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в органах регистрационного учета и соблюдать настоящие Правила, в том числе в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Следует отметить, что во многих случаях предметом судебного разбирательства является установление факта проживания граждан в доме (жилом помещении), находящимся (пострадавшим) в зоне чрезвычайной ситуации (террористического акта и (или) пресечения террористического акта правомерными действиями) и признания их пострадавшими.

8.1.2. Проанализировать деятельность федеральных органов исполнительной власти по внесению изменений в нормативные и иные правовые акты, регламентирующие порядок обоснования, направления и использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда, с учетом предложений Счетной палаты Российской Федерации, направленных по результатам проведенных контрольных мероприятий.

По результатам контрольных мероприятий, проведенных в 2014 – 2015 годах, Счетной палатой направлены в Правительство Российской Федерации 4 информационных письма², содержащих 12 предложений по совершенствованию механизмов нормативно-правового регулирования при использовании средств Резервного фонда, по результатам рассмотрения которых, Правительством Российской Федерации дано 5 поручений МЧС России и Минфину России рассмотреть совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации указанные предложения и по вопросам, требующим решения Правительства Российской Федерации, внести согласованные предложения.³

В результате анализа полноты исполнения поручений Правительства Российской Федерации установлено, что в ходе исполнения поручения Правительства Российской Федерации от 17 июля 2014 г. № АХ-П4-5370 о рассмотрении предложений Счетной палаты по результатам проверки, проведенной в 2014 году в МЧС России, Минфине России, Правительстве Республики Дагестан и Правительстве Карачаево-Черкесской Республики, постановлением Правительства Российской Федерации от 12 марта 2015 г. № 213 внесены изменения в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации по вопросам выпуска и погашения ГЖС, выдаваемых

² Информационные письма от 8 июля 2014 г. № 01-1838/14-03, от 14 ноября 2014 г. № 01-3507/14-03, от 19 января 2015 г. № 01-107/14-03 и от 1 октября 2015 г. № 01-3190/14-03.

³ Поручения Правительства Российской Федерации от 17 июля 2014 г. № АХ-П4-5370, от 1 декабря 2014 г. № ЮТ-П16-8801, от 2 февраля 2015 г. № РД-П4-524, от 23 марта 2015 г. № ЮТ-П16-1732 и от 9 октября 2015 г. № РД-П4-6889.

гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций и террористических актов.

Так, в постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 561 внесены изменения, предусматривающие предоставление пострадавшим гражданам общей площади жилого помещения по социальной норме, но не более размеров площади утраченного жилого помещения, а также выдачу ГЖС гражданам только в случае их проживания в утраченном помещении и наличия регистрации в указанных помещениях на момент ЧС или совершения террористического акта.

В порядке выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 г. № 982, уточнена процедура подготовки списка граждан, лишившихся жилого помещения, а также введена форма такого списка. Установлен запрет на внесение изменений в утвержденный список путем включения в него дополнительных граждан или семей.

До внесения указанных изменений Счетной палатой выявлялись случаи установления фактов проживания на основе свидетельских показаний соседей после чего заявители вносились в списки граждан, лишившихся жилого помещения, по решениям районных судов без установления факта регистрации в пострадавшем домовладении.

По результатам проверки, проведенной Счетной палатой в 2014 году, установлено, что в период 2012 – 2013 годы в бюджет Карачаево-Черкесской Республики перечислены 2,1 млрд. рублей на погашение 585 ГЖС, что составляло 49 % от общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на указанные цели. При этом, средняя стоимость одного погашенного сертификата составила 3,6 млн. рублей, что превышало аналогичный показатель по Российской Федерации в 1,4 раза, а по Республике Дагестан – в 1,5 раза.

Столь значительный объем бюджетных ассигнований был обусловлен большим количеством решений районных судов Карачаево-Черкесской Республики по вопросу внесения изменений в утвержденные Правительством Карачаево-Черкесской Республики сводные списки граждан, лишившихся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций или стихийных бедствий, произошедших на территории Карачаево-Черкесской Республики, на получение государственных жилищных сертификатов (далее – Сводные списки).

Первоначальный состав семьи, включенной в Сводные списки, увеличивался в несколько раз, в результате включения таких членов семьи, как деверь и свояк, внучатые и двоюродные племянники и племянницы, жены племянников, гражданские жены, сводные братья и сестры, их дети, правнуки и

правнучки, троюродные сестры и сестры снохи, опекаемые, золовки и их дети, крестные дети и т.п.

В результате, согласно Сводным спискам в ряде случаев в пострадавших домах, построенных в середине XX века из самана, одновременно проживало такое количество граждан, что, исходя из общей площади здания (с учетом подсобных помещений), средняя площадь на одного человека составляла 2-3 кв. метра.

По результатам проведенной Счетной палатой в 2014 году проверки целевого характера и эффективности использования бюджетных средств, направленных в 2013 – 2014 годах на ликвидацию чрезвычайной ситуации и ее последствий в Дальневосточном федеральном округе, Правительству Российской Федерации⁴ предложено рассмотреть возможность внесения изменений в перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 1765-р, (далее – Перечень) в части исключения из него аварийно-спасательных работ и работ по развертыванию пунктов временного размещения и питания для эвакуированных граждан, поскольку такие работы необходимо начинать в максимально короткие сроки после принятия решения об их выполнении.

Предложение было сформулировано в связи с систематическим нарушением государственными и муниципальными заказчиками положений части 3 статьи 80 Федерального закона о контрактной системе в части осуществления закупок у единственного поставщика с нарушением способа закупки (заключались контракты на выполнение аварийно-спасательных работ, неотложных аварийно-восстановительных работ и работ по развертыванию и содержанию пунктов временного размещения и питания для эвакуированных граждан).

Возможность осуществлять закупки у единственного поставщика предусмотрена только в случае, если возникла потребность в работах, не предусмотренных перечнем, установленным Правительством Российской Федерации. Следовательно, заключение контрактов на выполнение указанных видов работ, так как они предусмотрены Перечнем, у единственного поставщика было незаконно.

Тем не менее, государственные заказчики, нарушая законодательство, заключали такие контракты с единственным поставщиком в связи с возникшей потребностью и нецелесообразностью применения иных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по причине затрат времени.

По результатам рассмотрения предложений Счетной палаты в рамках исполнения поручений Правительства Российской Федерации от 1 декабря

⁴ Информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации от 14 ноября 2014 г. № 01-3507/14-03.

2014 г. № ЮТ-П16-8801 и от 19 марта 2015 г. № ЮТ-П16-1732 распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2015 г. № 2590-р внесены изменения в Перечень, исключаящие из него определенные виды работ (услуг), в том числе:

- аварийно-спасательные и аварийно-восстановительные работы в зоне чрезвычайной ситуации (зоне бедствия);
- работы по очистке территорий, зданий и сооружений от загрязнений, связанные с первоочередным жизнеобеспечением населения в зоне чрезвычайной ситуации (зоне бедствия);
- работы по развертыванию и сооружению временного жилья, а также временных объектов жилищно-коммунального и социально-бытового назначения;
- услуги по эвакуации, размещению и питанию пострадавшего населения
- услуги по оказанию медицинской и психологической помощи пострадавшему населению, спасателям и гражданам, осуществляющим работы в зоне чрезвычайной ситуации (зоне бедствия);
- услуги по доставке сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайной ситуации, в зону чрезвычайной ситуации (зону бедствия).

При этом новая редакция Перечня содержит в основном группы товаров, значительная часть которых может закупаться также в целях проведения аварийно-спасательных и неотложных аварийно-восстановительных работ, а также работ по развертыванию и содержанию пунктов временного размещения и питания для эвакуированных граждан.

Несмотря на устранение Правительством Российской Федерации ряда недостатков нормативного правового регулирования при использовании средств Резервного фонда, многие предложения Счетной палаты остались без должного внимания, в том числе по вопросу необходимости внесения соответствующих изменений в Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

В связи с тем, что внесенные 30 сентября 2015 года изменения в Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда, а также иные положения действующего законодательства Российской Федерации не учитывали многие предложения Счетной палаты, 1 октября 2015 года заместителю Председателя Правительства Д.О.Рогозину было направлено информационное письмо Счетной палаты, обобщающее обозначенные ранее проблемы при использовании средств Резервного фонда.⁵

В рамках исполнения поручений Правительства Российской Федерации в Счетную палату поступала информация с позицией МЧС России и Минфина России на предложения Счетной палаты, которая в ряде случаев подтверждала наличие разногласий между указанными федеральными органами исполнительной власти по рассмотренным вопросам.

⁵ Информационное письмо от 1 октября 2015 г. № 01-3190/14-03 (поручение Правительства Российской Федерации от 9 октября 2015 г. № РД-П4-6889).

По инициативе Счетной палаты 29 июня 2016 года проведено межведомственное рабочее совещание, под председательством аудитора Счетной палаты М.С.Рохмистрова, с представителями МЧС России и Минфина России, на котором в целях выработки единой позиции рассмотрены все неурегулированные предложения Счетной палаты по совершенствованию механизмов нормативно-правового регулирования при использовании средств Резервного фонда и приняты решения по рассмотренным вопросам.⁶

По результатам данного совещания из 7 рассмотренных предложений Счетной палаты – 5 предложений поддержаны МЧС России и Минфином России, по двум предложениям приняты решения не инициировать внесение изменений в действующее законодательство Российской Федерации, в том числе:

в части установления механизма компенсации расходов, произведенных субъектом Российской Федерации на неотложные аварийно-восстановительные работы до получения бюджетных ассигнований, выделенных на указанные цели из Резервного фонда, поскольку (по мнению МЧС России и Минфином России) в настоящее время решения о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда готовятся своевременно и позволяют оперативно предоставлять субъектам финансовую помощь;

в части исключения расходов, связанных с оказанием гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости, и одновременного увеличения размера единовременной материальной помощи, поскольку в рамках совещания принято решение о необходимости сохранения дополнительных выплат гражданам в связи с утратой ими имущества.

По результатам межведомственного совещания достигнуто соглашение по вопросу необходимости упрощения системы оказания помощи населению на возмещение ущерба, причинённого их имуществу, создание максимально открытых и понятных правил формирования списков пострадавших граждан, а также установления единого размера выплаты из средств Резервного фонда за утрату такого имущества;

В тоже время Минфином России предложено при определении случаев оказания единовременной материальной помощи, а также круга лиц, которым указанная помощь может быть оказана, предусмотреть в Правилах выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда выплату единовременной материальной помощи в размере 10 тыс. рублей только постоянно проживающим и зарегистрированным в зоне чрезвычайной ситуации гражданам, имеющим право на социальную защиту (по аналогии с ГЖС).

Кроме того, установлена необходимость рассмотрения вопроса о внесении изменений в Правила выделения бюджетных ассигнований из

⁶ Протокол межведомственного рабочего совещания от 29 июня 2016 года подписан аудитором Счетной палаты Российской Федерации М.С.Рохмистровым, заместителем Министра финансов Российской Федерации Л.В.Горниным и статс-секретарем – заместителем Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий В.С.Артамоновым.

Резервного фонда, предусмотрев, что в случае обращения граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций регионального характера, в органы судебной власти, расходные обязательства на исполнение судебных решений, влекущих выплаты, относятся к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации. Данная мера направлена на усиление ответственности высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за качество и своевременность подготовки документов, обосновывающих размер запрашиваемых бюджетных ассигнований.

Правоприменительная практика Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда с 2014 года характеризуется увеличением количества обращений граждан в судебные органы с исками к органам государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросу необоснованного отказа включения их в списки граждан на получение единовременной материальной помощи и (или) финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости.

Так, в 2015 году приняты 18 решений Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда в целях исполнения судебных решений, в 2016 году – 17 решений соответственно.

Во многих случаях принимаемые Правительством Российской Федерации решения предусматривают выделение незначительных по объему бюджетных ассигнований по истечении длительного периода времени с момента возникновения чрезвычайной ситуации регионального характера.

Например, Правительству Республики Саха (Якутия) распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2016 г. № 1199-р выделены бюджетные ассигнования в размере 50 тыс. рублей на оказание гражданину финансовой помощи в связи с частичной утратой имущества первой необходимости в результате наводнения, произошедшего в мае 2011 года. Правительству Республики Хакасия распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2016 г. № 1669-р выделены бюджетные ассигнования в размере 150 тыс. рублей на оказание гражданам единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с полной утратой имущества в результате паводка, произошедшего в мае-июне 2014 года.

При этом в соответствии с подпунктом «д» пункта 1 статьи 11 и пунктом 1 статьи 24 Федерального закона № 68-ФЗ финансовое обеспечение мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций регионального характера является расходным обязательством субъектов Российской Федерации, которые вправе обратиться за помощью в Правительство Российской Федерации в случае недостаточности собственных средств.

В целях осуществления Счетной палатой контроля за реализацией информационных писем Счетной палаты, направленных в Правительство Российской Федерации, МЧС России ежемесячно (в срок до 20-го числа каждого месяца) информирует Счетную палату о ходе реализации решений, принятых в рамках проведенного совещания (до момента завершения всех

мероприятий по исполнению поручений Правительства Российской Федерации).

2 августа 2016 года МЧС России утвержден План мероприятий по реализации протокола межведомственного рабочего совещания (далее – План мероприятий) и определены сроки и ответственные исполнители за подготовку проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в действующие Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда (далее – проект постановления).

Так, пунктом 7 Плана мероприятий предусмотрено направление проекта постановления на согласование в заинтересованные ФОИВ в срок до 20 сентября 2016 года, а внесение проекта постановления в Правительство Российской Федерации в срок до 20 октября 2016 года.

По состоянию на 7 ноября 2016 года ни одно из указанных запланированных МЧС России мероприятий не выполнено, проект постановления Правительства Российской Федерации не разработан.

Таким образом, на момент проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия 5 предложений Счетной палаты по совершенствованию механизмов нормативно-правового регулирования при использовании средств Резервного фонда сохранили свою актуальность и требуют дополнительной проработки в целях внесения советующих изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

8.2. Цель 2. Определить обоснованность и своевременность действий органов государственной власти при подготовке, принятии решения и направлении бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций, на осуществление компенсационных выплат пострадавшим в результате террористического акта, а также на восполнение запасов материальных ценностей, выпущенных из государственного материального резерва для обеспечения неотложных работ при ликвидации чрезвычайной ситуации и оказания гуманитарной помощи.

8.2.1. Анализ основных направлений использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда в проверяемом периоде, а также объемов резервов финансовых ресурсов, предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации на ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Бюджетные ассигнования на создание финансовых резервов для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий на уровне Российской Федерации планируются по главе 092 «Министерство финансов Российской Федерации» по разделу 0100 «Общегосударственные вопросы», подразделу 0111 «Резервные фонды».

В случае принятия в установленном порядке решений об использовании средств Резервного фонда указанные расходы подлежат отражению по соответствующим разделам и подразделам классификации расходов, исходя из

их отраслевой и ведомственной принадлежности, за исключением предоставляемых бюджетам бюджетной системы Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов, подлежащих отражению по подразделу 1403 «Прочие межбюджетные трансферты общего характера».

Следует отметить, что расходы федерального бюджета по указанному направлению плохо поддаются прогнозированию, в связи с тем, что носят непредвиденный характер. С учетом данного фактора при планировании бюджетных ассигнований Минфином России финансово-экономические обоснования расходов на указанные цели не проводятся и, как правило, при формировании объемов Резервного фонда за основу берутся показатели предшествующих лет с учетом общих подходов к оптимизации расходной части федерального бюджета. При необходимости изменения объема указанного Резервного фонда для реализации принимаемых Правительством Российской Федерации решений в ходе исполнения федерального бюджета в очередном финансовом году Минфином России готовятся предложения по вопросам увеличения (уменьшения) размера Резервного фонда.

Так, в исследуемом периоде приняты следующие решения об изменении объемов средств Резервного фонда:

(тыс. рублей)				
Финансовый период	Реквизиты федеральных законов	Предусмотрено Федеральным законом	Внесены изменения	Предусмотрено Федеральным законом (с изменениями)
2014	349-ФЗ от 2 декабря 2013 г.	14 000 000,0	-	14 000 000,0
2015	384-ФЗ от 1 декабря 2014 г.	14 000 000,0		
	93-ФЗ от 20 апреля 2015 г.		- 4 900 000,0	9 100 000,0
	329-ФЗ от 28 ноября 2015 г.		- 1 500 000,0	7 600 000,0
2016	359-ФЗ от 14 декабря 2015 г.	6 000 000,0	-	6 000 000,0

Таким образом, с учетом внесенных изменений в федеральные законы о федеральном бюджете размер Резервного фонда на 2014 год составил 14 000,0 млн. рублей, или 0,1 % общего объема расходов федерального бюджета, утвержденных федеральным законом, на 2015 год – 7 600,0 млн. рублей, или 0,05%, на 2016 год – 6 000,0 млн. рублей, или 0,04 % и не превысили предельного размера в 3 %, установленного пунктом 3 статьи 81 Бюджетного кодекса.

Расходы федерального бюджета на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций за счет средств Резервного фонда в исследуемом периоде характеризуются следующими показателями, представленными в таблице.

(тыс. рублей)				
Финансовый период	Предусмотрено Федеральным законом (с изменениями)	Бюджетные ассигнования в соответствии со сводной бюджетной росписью, выделенные по распоряжениям Правительства РФ	Невостребованные средства федерального бюджета	Кассовое исполнение
2014 год	14 000 000,0	12 551 523,3	1 448 476,7	12 480 928,3
2015 год	7 600 000,0	6 285 573,6	1 314 426,4	6 132 040,6
I полугодие 2016 год	6 000 000,0	959 299,8	5 040 700,2	-

Общий объем бюджетных ассигнований, выделенных по распоряжениям Правительства Российской Федерации из Резервного фонда, составил в 2014 году – 12 551,5 млн. рублей или 89,7 процента от предусмотренных в федеральном бюджете ассигнований, в 2015 году – 6 285,6 млн. рублей или 82,7 процента соответственно.

При этом нераспределенные остатки бюджетных ассигнований Резервного фонда в 2014 году составили 1 448,5 млн. рублей, в 2015 году – 1 314,4 млн. рублей, или 10,3 % и 17,3 % соответственно от общего объема законодательно утвержденных бюджетных ассигнований, что является не востребованными остатками средств федерального бюджета. Указанные нераспределенные бюджетные ассигнования, предусмотренные в Резервном фонде и зарезервированные по Минфину России, объясняются отсутствием принятых Правительством Российской Федерации соответствующих решений.

Таким образом, объем бюджетных ассигнований на создание финансовых резервов для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий на федеральном уровне является достаточным и позволяет исполнять решения Правительства Российской Федерации в части финансового обеспечения мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций и компенсационными выплатами пострадавшим в результате террористического акта.

Расходование средств Резервного фонда в анализируемом периоде в разрезе получателей и направлений целевого использования характеризуется следующими данными, представленными в таблице.

(тыс. рублей)

Направление расходования	Отчетный период					
	2014		2015		I полугодие 2016	
	Выделено	Перечислено	Выделено	Перечислено	Выделено	Перечислено
Прочие межбюджетные трансферты общего характера органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, из них:	12 116 178,5	12 098 428,9	4 931 242,5	4 846 564,3	820 634,8	712 105,6
на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций		9 550 311,5		3 666 173,7		608 791,0
на финансовое обеспечение компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями	9 776 178,5	208 201,6	3 931 242,5	208 568,6	620 634,8	6 065,7
на погашение государственных жилищных сертификатов серии «А», выданных гражданам, лишившимся жилья в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями	2 340 000,0	2 339 915,8	1 000 000,0	971 822,0	200 000,0	97 248,9
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в субъектов Российской Федерации на оказание гражданам финансовой помощи в связи с частичной утратой ими имущества первой необходимости из них			16 550,0	16 550,0	4 050,0	4 050,0
Правительству Еврейской автономной области (распоряжения 684-р и 2087-р)			13 200,0	13 200,0		
Правительству Амурской области (распоряжения 1628-р и 2166-р)			3 250,0	3 250,0		
Администрации Приморского края (распоряжение 2670-р)			100,0	100,0		
Правительству Хабаровского края (распоряжение 694-р)					4 050,0	4 050,0
Министру России на предоставление иных межбюджетных трансфертов субъектам			502 994,2	484 993,6		

Направление расходования	Отчетный период					
	2014		2015		I полугодие 2016	
	Выделено	Перечислено	Выделено	Перечислено	Выделено	Перечислено
Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации мер поддержки граждан, признанных на основании судебных решений пострадавшими в результате крупномасштабного наводнения, произошедшего на территории Дальневосточного федерального округа в августе – сентябре 2013 года, в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»						
Росрезерву на восполнение запасов материальных ценностей, выпущенных из государственного материального резерва для обеспечения неотложных работ при ликвидации чрезвычайной ситуации и оказания гуманитарной помощи (включая мероприятия по доставке указанных материальных ценностей к месту их постоянного хранения)	409 828,9	408 044,6	820 516,4	780 476,4	111 464,7	37 724,0
МЧС России на финансовое обеспечение мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам, проводимых в установленном порядке по решению Правительства Российской Федерации	25 515,9	25 476,7	14 270,5	14 256,3	23 150,3	23 150,3
Итого:	12 551 523,3	12 531 950,2	6 285 573,6	6 142 840,6	959 299,8	959 299,8

На реализацию распоряжений Правительства Российской Федерации из Резервного фонда выделено:

в 2014 году – 12 551,5 млн. рублей, получателям перечислены средства в сумме 12 531,9 млн. рублей, или 99,8 % от объема бюджетных ассигнований;

в 2015 году – 6 285,6 млн. рублей, перечислено 6 142,8 млн. рублей, или 97,7 % от объема бюджетных ассигнований.

Выделение бюджетных ассигнований из Резервного фонда в 2014 году осуществлено на основании 52 распоряжений Правительства Российской Федерации (без учета распоряжений по ГЖС), из которых 28 распоряжений предусматривали финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций на общую сумму 9 972,8 млн. рублей, 11 распоряжений – компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта или возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, на общую сумму 52,2 млн. рублей, 13 распоряжений – оказание гуманитарной помощи иностранным государствам на общую сумму 186,5 млн. рублей.

В 2015 году бюджетные ассигнования выделены из Резервного фонда по 68 распоряжениям Правительства Российской Федерации (без учета распоряжений по ГЖС), из которых 42 распоряжения предусматривали финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций на общую сумму 4 661,9 млн. рублей, 14 распоряжений – компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта или возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями, на общую сумму 208,6 млн. рублей, 12 распоряжений – оказание гуманитарной помощи иностранным государствам на общую сумму 415,9 млн. рублей.

Основными получателями средств федерального бюджета из Резервного фонда являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Доля прочих межбюджетных трансфертов органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в общем объеме перечисленных средств составила в 2014 году – 96,5 % (12 098,4 млн. рублей), в 2015 году – 78,9% (4 846,6 млн. рублей).

Межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе на оказание гражданам единовременной материальной и финансовой помощи в связи с утратой имущества перовой необходимости, а также финансирование мероприятий, связанных с проведением неотложных аварийно-восстановительных работ на пострадавших объектах инфраструктуры субъектов Российской Федерации, составили в 2014 году – 9 550,3 млн. рублей, или 79 % от общего объема прочих межбюджетных трансфертов из Резервного фонда, в 2015 году – 3 666,1 млн. рублей или 76 % соответственно. Около 20% объемов финансирования связано с погашением ГЖС, выданных гражданам, лишившимся жилья, оставшаяся часть объемов финансирования приходится на финансовое обеспечение компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями.

Из средств Резервного фонда иные межбюджетные трансферты на погашение ГЖС перечислены 35 субъектам Российской Федерации в 2014 году в количестве 1072, в 2015 году в количестве 494 и в истекшем периоде 2016 года в количестве 51 штук. Сведения о погашении ГЖС за анализируемый период в разрезе субъектов Российской Федерации представлены в таблице.

№ п/п	Получатель бюджетных ассигнований	Количество погашенных ГЖС (штук)			Величина бюджетных ассигнований, направленных на погашение ГЖС (тыс. рублей)		
		2014 год	2015 год	2016 год	2014 год	2015 год	2016 год
1	Кабинет Министров Республики Адыгея	3	55	16	5 316,48	105 414,0	29 744,6
2	Правительство Республики Алтай	9	5	2	15 958,51	9 536,6	5 483,0
3	Правительство Республики Башкортостан	1			1 069,04		
4	Правительство Республики Бурятия			2			4 042,0
5	Правительство Республики Дагестан	65	63	2	170 107,80	146 663,2	4 222,4
6	Правительство Кабардино-Балкарской Республики	6		6	12 138,48		13 840,5
7	Правительство Карачаево-Черкесской Республики	60	8		190 991,86	24 169,8	
8	Правительство Республики Мордовия	12			25 002,75		
9	Правительство Республики Саха (Якутия)	175	20		591 598,77	62 623,5	
10	Правительство Республики Северная Осетия-Алания	11			16 840,64		
11	Правительство Республики Татарстан	212	3	1	373 825,45	5 203,7	1 424,4
12	Правительство Республики Тыва	1	2		1 826,28	4 530,8	
13	Правительство Удмуртской Республики	2			4 791,40		
14	Правительство Республики Хакасия	10	4		18 422,83	4 984,3	
15	Правительство Чеченской Республики	77	10		167 562,48	26 460,0	

№ п/п	Получатель бюджетных ассигнований	Количество погашенных ГЖС (штук)			Величина бюджетных ассигнований, направленных на погашение ГЖС (тыс. рублей)		
		2014 год	2015 год	2016 год	2014 год	2015 год	2016 год
16	Кабинет Министров Чувашской Республики	18			25 012,32		
17	Администрация Алтайского края	154	225	9	305 054,49	405 059,2	17 582,1
18	Правительство Забайкальского края		12	1		21 281,1	1 055,1
19	Правительство Камчатского края		2			2 765,5	
20	Администрация Краснодарского края	6	8	5	14 476,71	14 439,2	8 444,8
21	Правительство Ставропольского края	4	1	1	5 677,20	1 068,9	2 508,9
22	Правительство Амурской области	1			2 832,84		
23	Правительство Иркутской области	1	1	2	1 852,87	2 877,4	3 695,0
24	Коллегия Кемеровской области	240	51	1	383 844,85	84 062,9	1 060,0
25	Правительство Курганской области		1			1 693,0	
26	Правительство Магаданской области		12	2		30 042,7	2 724,6
27	Правительство Московской области		1			1 701,2	
28	Правительство Новосибирской области	3	4		3 338,97	7 297,7	
29	Правительство Омской области		1			1 693,0	
30	Администрация Орловской области	1			2 372,76		
31	Правительство Ростовской области		1	1		1 331,8	1 421,5
32	Правительство Томской области		1			1 902,8	
33	Правительство Тульской области		1			1 708,0	
34	Правительство Ханты-Мансийского АО		1			2 268,0	
35	Правительство Ямало-Ненецкого АО		1			1 043,7	
	Всего:	1072	494	51	2 339 915,78	971 822,0	97 248,9

Информация о направлениях использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда субъектами Российской Федерации (выборочно, по информации, предоставленной 19 субъектами Российской Федерации) представлена в таблице и характеризуется следующими данными.

(тыс. рублей)

№ п/п	Направление расходования средств Субъект Российской Федерации	ЕМП	ФП (частичная утрата)	ФП (полная утрата)	Выплаты, связанные с причинением вреда здоровью, смертью и погребением	Всего на оказание помощи гражданам	%	АСР	НАВР	ПВР	Итого
1	Республика Адыгея	70 490,0	120 300,0	32 500,0		223 290,0	91,0		22 040,7		245 330,7
2	Республика Башкортостан					-		204,1	28 480,8	59,2	28 744,1
3	Республика Бурятия				4 212,0	4 212,0	2,1	474,0	200 517,6		205 203,6
4	Республика Дагестан	1 500,0	1 200,0			2 700,0	36,5		4 693,9		7 393,9
5	Кабардино-Балкарская Республика	6 560,0	22 100,0	10 600,0		39 260,0	93,4		2 782,3		42 042,3
6	Карачаево-Черкесская Республика	69 440,0	62 400,0	900,0		132 740,0	32,8		272 147,3		404 887,3
7	Республика Мордовия	1 720,0	5 300,0	8 400,0		15 420,0	100,0				15 420,0
8	Республика Саха Якутия	54 340,0	131 800,0			186 140,0	100,0				186 140,0
9	Республика Северная Осетия-Алания					-					-
10	Республика Татарстан					-					-
11	Республика Тыва	42 500,0	11 450,0	1 600,0		55 550,0	18,0		253 562,9		309 112,9
12	Чеченская Республика		550,0		4 615,9	5 165,9	2,9		170 581,3		175 747,2
13	Чувашская Республика					-					-
14	Забайкальский край	52 760,0	35 150,0	75 500,0	27 860,0	191 270,0	99,9			281,6	191 551,6
15	Краснодарский край	1 860,0	80 800,0	86 700,0	3 618,0	172 978,0	46,6	130 025,3	68 052,3		371 055,6
16	Ставропольский край		2 400,0		3 042,6	5 442,6	75,5		1 761,4		7 204,0
17	Магаданская область	10 250,0	5 550,0	5 000,0		20 800,0	6,1	40 200,4	280 081,4		341 081,8
18	Ростовская область	103 190,0	231 550,0	224 300,0	13 410,0	572 450,0	100,0				572 450,0
19	Самарская область					-		618,9			618,9
	ВСЕГО	414 610,0	710 550,0	445 500,0	56 758,5	1 627 418,5	52,4	171 522,7	1 304 701,9	340,8	3 103 983,9

В целом более 50 % объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, составляют выплаты на оказание помощи пострадавшим гражданам, при этом в разрезе субъектов Российской Федерации доля указанных расходов различается. Более 40 % составляют расходы, направляемые субъектами на финансирование неотложных аварийно-восстановительных работ на пострадавших объектах инфраструктуры регионов.

Следует отметить, что в соответствии требованиями пунктов 1 и 4 статьи 81 Бюджетного кодекса исполнительные органы государственной власти (местные администрации) формируют собственные резервные фонды в бюджетах субъектов Российской Федерации, которые направляются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Бюджетные ассигнования резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренные в составе бюджета субъекта Российской Федерации, используются по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 5 статьи 81 Бюджетного кодекса).

Данные о состоянии резервных фондов, формируемых высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере 19 субъектов Российской Федерации) в бюджетах субъектов, за анализируемый период характеризуются следующими показателями, представленными в таблице.

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Наименование фонда	Объем Резервного фонда субъекта, тыс. руб.		
			2014 год	2015 год	2016 год
1	Республика Адыгея	Резервный фонд Кабинета Министров Республики Адыгея	7 592,4	26 599,7	83 700,0
2	Республика Башкортостан	Резервный фонд Правительства Республики Башкортостан по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	6 982,3	8 064,6	8 064,6
3	Республика Бурятия	Резервный фонд Правительства Республики Бурятия по ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	46 400,0	36 400,0	36 400,0
4	Республика Дагестан	Резервный фонд Правительства Республики Дагестан по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий	17 130,0	27 000,0	37 500,0
5	Кабардино-Балкарская Республика	Резервный фонд Правительства Кабардино-Балкарской Республики по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций	12 732,0	10 000,0	11 480,0
6	Карачаево-Черкесская Республика	Резервный фонд Правительства Карачаево-Черкесской Республики	12 914,8	9 164,8	11 164,8
7	Республика Мордовия	Резервный фонд Правительства Республики Мордовия	8 523,8	21 259,6	12 000,0
8	Республика Саха (Якутия)	Резервный фонд исполнительного органа государственной власти Республики Саха (Якутия)	2 000 150,0	386 050,0	307 355,0
9	Республика Северная Осетия-Алания	Резервный фонд Главы Республики Северная Осетия-Алания и Правительства Республики Северная Осетия-Алания	95 000,0	95 000,0	85 000,0
10	Республика Татарстан	Резервный фонд Кабинета Министров Республики Татарстан	1 267 508,3	1 680 639,8	2 109 800,0
11	Республика Тыва	Резервный фонд исполнительного органа государственной власти Республики Тыва	33 675,1	49 662,5	50 000,0
12	Чеченская Республика	Правительства Чеченской Республики по чрезвычайным ситуациям	64 200,0	64 200,0	64 200,0
13	Чувашская Республика	Резервный фонд Кабинета Министров Чувашской Республики	60 000,0	60 000,0	60 000,0

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Наименование фонда	Объем Резервного фонда субъекта, тыс. руб.		
			2014 год	2015 год	2016 год
14	Забайкальский край	Резервный фонд исполнительного органа государственной власти Забайкальского края	22 127,6	29 158,6	27 217,9
15	Краснодарский край	Резервный фонд администрации Краснодарского края	1 752 373,0	260 480,1	279 772,5
16	Ставропольский край	Резервный фонд Правительства Ставропольского края	39 626,37	134 229,16	138 016,2
17	Магаданская область	Резервный фонд Магаданской области	127 000,0	90 000,0	90 000,0
18	Ростовская область	Резервный фонд Правительства Ростовской области на финансовое обеспечение непредвиденных расходов	2 210 780,4	1 748 409,9	2 438 401,8
19	Самарская область	Резервный фонд Правительства Самарской области	407 000,0	457 000,0	304 159,0

Из представленных данных следует, что субъекты Российской Федерации аккумулируют в своих бюджетах финансовые ресурсы, которые в дальнейшем могут быть направлены на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций.

При этом объем средств резервных фондов субъектов Российской Федерации в основном имеет тенденцию к сокращению, что при масштабных природных чрезвычайных ситуациях (стихийных бедствиях), которые сопровождаются значительными объемами нанесенного материального ущерба, может приводить к нехватке собственных ресурсов субъектов Российской Федерации на ликвидацию их последствий.

На основании подпункта «д» пункта 1 статьи 11 Федерального закона № 68-ФЗ при недостаточности собственных сил и средств для организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе обращаться к Правительству Российской Федерации за оказанием помощи.

В общей структуре показателей масштабности чрезвычайных ситуаций, происходящих на территории Российской Федерации, наибольшее количество чрезвычайных ситуаций приходится на локальные – от 47 % до 62 % и муниципальные ЧС – от 28 % до 37 %, доля чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера составляет от 9 % до 15 %, что в свою очередь является расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

Доля чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера, приходящихся на расходные обязательства Российской Федерации от общего количества чрезвычайных ситуаций составляет чуть более 1 %.

Однако, в связи с тем, что природные чрезвычайные ситуации сопровождаются значительными объемами нанесенного материального ущерба, собственных ресурсов на ликвидацию их последствий у субъектов не достаточно, реализуя установленные нормы права, субъекты Российской Федерации, обращаются в Правительство Российской Федерации за помощью в ликвидации чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера.

8.2.2. Анализ соблюдения порядка подготовки субъектами Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти документов, обосновывающих размер запрашиваемых бюджетных ассигнований из Резервного фонда, порядка взаимодействия заинтересованных органов государственной власти при их подготовке, а также сроков рассмотрения федеральными органами исполнительной власти указанных документов для принятия Правительством Российской Федерации соответствующих решений.

Приказом МЧС России от 29 августа 2014 г. № 470 утвержден Порядок подготовки документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

Перечень подготавливаемых документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований определен пунктом 11 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

Обосновывающие документы, определенные пунктом 11 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда, для рассмотрения вопросов о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда не позднее одного месяца со дня возникновения чрезвычайной ситуации и не позднее 3 месяцев со дня совершения террористического акта или завершения мероприятий по пресечению террористического акта правомерными действиями направляются в МЧС России.

В соответствии с пунктом 7 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда обращения должны содержать обоснование предполагаемых расходов с указанием данных о количестве людей, погибших или получивших ущерб (вред), причиненный их здоровью, размере материального ущерба и об объемах направленных на ликвидацию чрезвычайной ситуации, расходов соответствующих бюджетов.

В частности, при подготовке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обращений о выделении бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение, мероприятий, предусмотренных на оказание гражданам ЕМП и ФП, первоначально указывается количество граждан, которым на основании оценки обстановки сложившейся чрезвычайной ситуации предполагается оказать помощь.

Списки пострадавших, имеющих право на получение компенсаций, составляют уполномоченные органы исполнительной власти тех субъектов Российской Федерации, на территории которых возникла чрезвычайная ситуация и утверждаются руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (правительства или администрации).

Порядок подготовки документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение оказания гражданам ЕМП и ФП включает в себя многоступенчатую систему контроля.

Так, органом местного самоуправления субъекта Российской Федерации подготавливаются списки граждан на получение ЕМП и ФП, на основании заявлений граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями и актов комиссионного обследования утраченного имущества (имущества первой необходимости), подписываются главой местной администрации и направляются в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. На данном этапе происходит сверка сведений, указанных в заявлениях, с данными паспорта или иного документа, удостоверяющего личность гражданина.

На основании списков граждан на получение ЕМП и ФП, утвержденных главами местных администраций, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации подготавливаются сводные данные о количестве граждан, нуждающихся в помощи, подписываются руководителем финансового органа субъекта Российской Федерации, который осуществляет проверку указанных списков и сводных данных для выплаты помощи гражданам объемов необходимых бюджетных ассигнований.

Указанные списки и сводные данные для выплаты помощи гражданам представляются уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации для согласования в территориальный орган ФМС России по субъекту Российской Федерации и Главное управление МЧС России по субъекту Российской Федерации (далее – ГУ МЧС России). На данном этапе происходит подтверждение правильности указанных адресов и паспортных данных граждан (ФМС России по субъекту Российской Федерации) и подтверждение нахождения адресов граждан в зоне чрезвычайной ситуации, зоне совершения террористического акта и (или) зоне проведения мероприятий по пресечению террористического акта правомерными действиями (ГУ МЧС России).

Далее указанные списки и сводные данные для выплаты ЕМП и ФП пострадавшим гражданам утверждаются руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и направляются на согласование в региональный центр МЧС России, после чего согласованные сводные данные представляются в МЧС России.

Аналогичная процедура предусмотрена при согласовании сводных данных о гражданах, размещенных в пунктах временного размещения.

Таким образом, процедура согласования списков и сводных данных для выплаты ЕМП и ФП пострадавшим гражданам, сводных данных о гражданах, размещенных в пунктах временного размещения, с региональным центром МЧС России не имеет под собой конкретных проверочных и контрольных мероприятий и представляется излишней.

По результатам проведенных контрольных мероприятий неоднократно отмечалось, что установленные сроки подготовки и рассмотрения документов, обосновывающих выделение средств федерального бюджета из Резервного

фонда, не соблюдались как органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так и МЧС России и Минфином России. Несовершенство механизма взаимодействия МЧС России, Минфина России и заинтересованных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при подготовке обосновывающих документов, приводит к длительным срокам подготовки и согласования проектов распоряжений Правительства Российской Федерации и не позволяет своевременно финансировать мероприятия по ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в пострадавших субъектах Российской Федерации.

При этом в некоторых случаях, Правительством Российской Федерации принимались оперативные (в кратчайшие сроки) решения о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

Так, Правительственной комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности 2 сентября 2016 года обстановка, сложившаяся на территории Приморского края, признана чрезвычайной ситуацией федерального характера и установлен федеральный уровень реагирования.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2016 г. № 1860-р Администрации Приморского края выделено из Резервного фонда для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайной ситуации федерального значения, сложившейся в результате прохождения комплекса неблагоприятных метеоявлений – выпадения обильных осадков, сопровождающихся сильным ветром, вызвавших подтопления на территории Приморского края в августе-сентябре 2016 года, бюджетные ассигнования в размере до 718,5 млн. рублей, в том числе:

до 85 млн. рублей – на оказание гражданам единовременной материальной помощи;

до 281,5 млн. рублей – на оказание финансовой помощи гражданам в связи с частичной утратой ими имущества первой необходимости;

до 280 млн. рублей – на оказание финансовой помощи гражданам в связи с полной утратой ими имущества первой необходимости;

до 72 млн. рублей – на развертывание и содержание в течение необходимого срока (но не более 6 месяцев) пунктов временного размещения и питания для эвакуируемых граждан.

Использование в указанном распоряжении Правительства Российской Федерации предлога «до» 718,5 млн. рублей косвенно указывает на то, что МЧС России и Минфин России не обладали в полной мере документами, обосновывающими размер запрашиваемых бюджетных ассигнований, наличие которых предусмотрено пунктами 7 и 11 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

Кроме того, решение о подготовке проекта распоряжения Правительства Российской Федерации о выделении Правительству Приморского края

бюджетных ассигнований из Резервного фонда принято рабочей группой Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС в отсутствие соответствующего поручения Председателя Правительства Российской Федерации или одного из его заместителей, что не соответствует требованиям пункта 9 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2016 г. № 386-р принято решение о выделении Правительству Омской области из Резервного фонда для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий паводка, произошедшего в 2015 году на территории Омской области, бюджетных ассигнований в размере 63,8 млн. рублей на проведение неотложных аварийно-восстановительных работ на поврежденных объектах дорожно-транспортной инфраструктуры Омской области.

Согласно приложению 2 к Правилам выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда, в перечень аварийно-восстановительных работ (при ликвидации чрезвычайной ситуации) входит восстановление объектов транспортной инфраструктуры по временной схеме.

Таким образом, представляется сомнительным, что органами исполнительной власти Омской области по прошествии почти 9 месяцев после возникновения чрезвычайной ситуации, не организовано проведение аварийно-восстановительных работ на пострадавших объектах транспортной инфраструктуры за счет собственных средств и не налажено должное транспортное сообщение между пострадавшими муниципальными образованиями региона.

Следует также отметить, что ранее распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 1797-р из Резервного фонда на аналогичные цели было выделено 218,8 млн. рублей.

В некоторых случаях, нарушения и недостатки, допущенные при подготовке документов, обосновывающих размер запрашиваемых бюджетных ассигнований из Резервного фонда, устранялись объектами контроля в период проведения проверки. Так, по результатам проведенной Счетной палатой в ноябре 2015 года проверки законности и эффективности использования средств Резервного фонда, выделенных Правительству Омской области на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий паводка, произошедшего в 2015 году на территории Омской области, установлены факты ненадлежащего контроля органами исполнительной власти Омской области при подготовке обосновывающих документов для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий по проведению НАВР на объектах дорожно-транспортной инфраструктуры Омской области. В связи с представлением в МЧС России документов, содержащих недостоверные сведения об имеющихся повреждениях на участке автомобильной дороги «Чекрушево – Соусканово», в ходе контрольного мероприятия в федеральный бюджет были возвращены 11,9 млн. рублей, ранее

выделенные из Резервного фонда. При этом всего по результатам указанного мероприятия возвращено в федеральный бюджет 22,6 млн. рублей.

На сроки подготовки и рассмотрения документов, обосновывающих выделение средств федерального бюджета из Резервного фонда помимо излишних процедур согласования, по нашему мнению, влияют следующие факторы:

– масштабность чрезвычайных ситуаций, не позволяющая одновременно определить размер причиненного ущерба, как инфраструктурным объектам на территории субъекта Российской Федерации, так и имуществу пострадавших граждан.

Оказание гражданам помощи, связанной с выплатами ЕМП и ФП, носит заявительный характер, т.е. гражданин должен обратиться за помощью и в последующем должен быть признан пострадавшим. Следует отметить, что законодательством не установлен срок, в течение которого заявитель обязан представить указанные документы.

Кроме того, если гражданин не попал в списки пострадавших от чрезвычайной ситуации, например, по причине отсутствия государственной регистрации в зоне действия чрезвычайной ситуации, ему придется в судебном порядке доказывать, что он является пострадавшим.

Неопределенность понятия термина «имущество первой необходимости» и степени его утраты (полная/частичная) также приводит к оспариванию гражданами в судебных инстанциях заключений межведомственных комиссий, создаваемых органами местного самоуправления в целях определения степени утраты имущества первой необходимости и признания права граждан на получение финансовой помощи в связи с утратой такого имущества.

8.2.3. Анализ своевременности и полноты направления субъектам Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций и осуществление компенсационных выплат в результате террористического акта, а также на восполнение запасов материальных ценностей, выпущенных из государственного материального резерва для обеспечения неотложных работ при ликвидации чрезвычайной ситуации и оказания гуманитарной помощи.

Анализ своевременности исполнения Минфином России решений Правительства Российской Федерации, в части перечисления выделенных из Резервного Фонда бюджетных ассигнований пострадавшим субъектам Российской Федерации показал следующее.

Сроки предоставления бюджету соответствующего субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета установлены пунктами 13 и 15 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета соответствующему субъекту Российской Федерации предоставляются на

основании решения Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из Резервного Фонда и перечисляются в следующие сроки:

– в 10-дневный срок осуществляется перечисление в размере 30 % предусмотренного в указанном решении Правительства Российской Федерации общего объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, предусмотренных на оказание гражданам ЕМП и ФП (далее – первый транш). Перечисление средств, оставшихся от общего объема указанных бюджетных ассигнований Резервного Фонда, в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации осуществляется после представления МЧС России в Минфин России документов, обосновывающих общий объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение соответствующих мероприятий, поступивших из органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– в 20-дневный срок (рабочих дней)⁷ со дня принятия соответствующего решения Правительства Российской Федерации в части финансового обеспечения мероприятий по проведению АСР, НАВР, развертыванию и содержанию ПВР и питания для эвакуируемых граждан, а также в целях осуществления компенсационных выплат пострадавшим в результате террористического акта.

Срок исполнения решений Правительства Российской Федерации в части восполнения запасов материальных ценностей, выпущенных в установленном порядке из государственного материального резерва, также предусмотрен в течение 20 рабочих дней.

В результате анализа сроков перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета установлены факты нарушения Минфином России исполнения решений Правительства Российской Федерации в части финансового обеспечения мероприятий, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций.

Так, например, первые транши из федерального бюджета в размере 30 % общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в решениях Правительства Российской Федерации на финансовое обеспечение мероприятий по оказанию гражданам ФП и ЕМП не перечислялись в бюджет субъектов Российской Федерации либо перечислялись с несоблюдением сроков, установленных Правилами выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

В частности, при исполнении распоряжений Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 1505-р и 23 января 2015 г. № 91-р в нарушение пункта 13 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда Минфином России первые транши в бюджет Алтайского

⁷ Увеличение сроков с 20 календарных до 20 рабочих дней предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2015 г. № 1043 «О внесении изменений в Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий»

края на финансовое обеспечение вышеуказанных мероприятий не перечислялись.

Так же, в нарушение пункта 13 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда не соблюдено авансовое перечисление в 10-дневный срок средств, в размере 30 процентов (31,1 млн. рублей) объема бюджетных ассигнований, выделенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2015 г. № 644-р Правительству Кабардино-Балкарской Республики.

Минфином России не соблюдено авансовое перечисление в 10-дневный срок средств в размере 30 % от общего объема бюджетных ассигнований, выделенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2015 г. № 1740-р Правительству Республики Бурятия для частичного покрытия расходов на финансовое обеспечение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, возникшей в результате схода селевого потока, произошедшего 28 июня 2014 года в пос. Аршан (Тункинский район, Республика Бурятия), денежные средства в размере 237,1 млн. рублей единовременно перечислены в субъект 21 сентября 2015 года.

Аналогичные нарушения допущены при перечислении межбюджетных трансфертов и в другие субъекты Российской Федерации, например, в Карачаево-Черкесскую Республику, Республику Мордовия, Забайкальский край.

При исполнении распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2014 г. № 675-р о выделении Забайкальскому краю бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий ливневых паводков, произошедших в июне и августе 2013 года в размере 22,3 млн. рублей на оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости, Минфином России денежные средства перечислены указанному субъекту Российской Федерации 19 июня 2014 года, т.е. почти через 2 месяца после принятия распоряжения Правительством Российской Федерации.

При исполнении распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 мая 2014 г. № 788-р о выделении Забайкальскому краю бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате несанкционированных взрывов инженерных боеприпасов, произошедших 29 апреля 2014 года на территории войсковой части 59313 Минобороны России, в том числе на выплату единовременного пособия членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, на погребение семьям граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, единовременного пособия гражданам, получившим в результате чрезвычайной ситуации вред здоровью, на оказание гражданам единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости, Минфином России денежные средства субъекту

перечислены 18 июня 2014 года, т.е. более чем через месяц после принятия распоряжения Правительством Российской Федерации.

В ряде случаев решения Правительства Российской Федерации исполнялись Минфином России с нарушением требований пункта 15 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда:

бюджетные ассигнования на развертывание и содержание ПВР для эвакуируемых граждан в сумме 5,7 млн. рублей, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2014 г. № 994-р, направлены Минфином России в бюджет Алтайского края с превышением установленного срока перечисления межбюджетных трансфертов на 93 дня. На эти же цели бюджетные ассигнования в сумме 3,3 млн. рублей и 1,0 млн. рублей перечислены в бюджет Республики Алтай с превышением установленного срока на 68 и 176 дней соответственно;

бюджетные ассигнования, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 1826-р, в сумме 276,8 млн. рублей на проведение АСР и НАВР перечислены в бюджет Республики Алтай с превышением установленного срока на 23 дня;

средства федерального бюджета, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2014 г. № 2079-р, в сумме 131,0 млн. рублей на проведение АСР и НАВР направлены в бюджет Алтайского края с превышением установленного срока перечисления межбюджетных трансфертов на 17 дней.

Таким образом, в нарушение требований пунктов 13 и 15 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда, Минфином России систематически не соблюдались сроки исполнения решений Правительства Российской Федерации в части перечисления бюджетам соответствующих субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Однако следует отметить, что в 2016 году платежная дисциплина в части сроков перечисления межбюджетных трансфертов в субъекты Российской Федерации для финансового обеспечения мероприятий, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий несколько улучшилась. Несмотря на то, что Минфином России, как и ранее, не соблюдается процедура авансирования мероприятий, предусмотренных на оказание гражданам ЕМП и ФП, в целом превышение установленных сроков перечисления межбюджетных трансфертов имеет тенденцию к сокращению.

В соответствии с пунктом 24 Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 г. № 982 (далее – Порядок выпуска и погашения ГЖС) для перечисления межбюджетных трансфертов на погашение сертификатов в бюджет субъекта

Российской Федерации Минфину России установлен срок, не превышающий одного месяца с даты получения от высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого владелец сертификата получил или приобрел жилое помещение, соответствующих документов.

Анализ платежной дисциплины по результатам контрольных мероприятий, проведенных в рамках проверок исполнения федеральных законов о федеральном бюджете в 2014 – 2015 годы в Минфине России показал, что указанным финансовым органом систематически нарушался срок перечисления межбюджетных трансфертов на погашение сертификатов.

Так, в 2014 году из 391 межбюджетного трансферта на погашение ГЖС, перечисленных в бюджеты субъектов Российской Федерации, с превышением установленного срока перечислено 183 или 46,8 % трансфертов. При этом максимальное превышение установленных сроков перечисления межбюджетных трансфертов на погашение сертификатов составило 78 и 79 дней в бюджеты Чеченской Республики и Краснодарского края.

В 2015 году, также из 223-х межбюджетных трансфертов на погашение ГЖС, перечисленных в бюджеты субъектов Российской Федерации, с превышением установленного срока перечислено 29, или 13 % трансфертов. При этом максимальное превышение установленных сроков перечисления межбюджетных трансфертов на погашение сертификатов составило до 48 дней.

Следует отметить, что ранее за аналогичное нарушение Счетной палатой в Минфин России направлены представление (от 4 июля 2014 г. № ПР 14-187/14-03) и предписание (от 30 декабря 2014 г. № ПП 01-18/14-03). Несмотря на улучшение состояния платежной дисциплины, в части перечисления межбюджетных трансфертов на погашение ГЖС в 2015 году, нарушения срока перечисления межбюджетных трансфертов на погашение ГЖС, установленного пунктом 24 Порядка выпуска и погашения ГЖС, Минфином России полностью не устранены.

8.3. Оценка эффективности использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также на осуществление компенсационных выплат пострадавшим в результате террористического акта.

8.3.1. Анализ исполнения нормативных и иных правовых актов при использовании бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций и осуществление компенсационных выплат пострадавшим в результате террористического акта, а также эффективности использования указанных средств.

С целью проверки целевого и эффективного использования средств Резервного фонда Счетной палатой в соответствии с планами работы на 2014 и

2015 годы проведено 6 контрольных мероприятий в 14 субъектах Российской Федерации⁸.

В ходе контрольных мероприятий неоднократно выявлялись нарушения нормативных правовых актов при использовании бюджетных ассигнований Резервного фонда, направленных на финансовое обеспечение мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и осуществление компенсационных выплат пострадавшим в результате террористического акта, в том числе отмечены нарушения, повлекшие незаконное и неэффективное использование бюджетных средств.

По результатам анализа установлены следующие нарушения законодательства Российской Федерации, некоторые из которых носят системный характер:

1) *Нарушение Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда* (далее также Правила), в том числе:

– пункт 9 Правил в части несоблюдения МЧС России совместно с заинтересованными органами государственной власти срока рассмотрения вопросов о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда и внесения по результатам их рассмотрения в Правительство Российской Федерации соответствующих предложений по поручению Председателя Правительства Российской Федерации или одного из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

Сроки рассмотрения вопросов о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда могут быть установлены в поручении Председателя Правительства Российской Федерации (одного из заместителей) или предусматриваются Правилами выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда в разрезе мероприятий, на финансовое обеспечение которых, запрашиваются бюджетные ассигнования.

Так, в соответствии с пунктом 9 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда предусмотрены следующие сроки рассмотрения вопросов о выделении бюджетных ассигнований:

месячный срок рассмотрения вопросов в части финансового обеспечения проведения АВР и НАВР, выплаты единовременного пособия пострадавшим (погибшим) гражданам;

10-дневный срок рассмотрения вопросов в части финансового обеспечения оказания гражданам ЕМП и ФП, выплаты единовременного пособия;

3-месячный срок рассмотрения вопросов в части финансового обеспечения проведения федеральными государственными учреждениями судебно-медицинской экспертизы высокотехнологических молекулярно-генетических исследований при проведении судебно-медицинской экспертизы

⁸ Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Саха (Якутия), Алтайский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Кемеровская область, Магаданская область, Омская область, Челябинская область, Еврейская автономная область.

биологических объектов, транспортировка биологического материала для проведения указанных исследований, а также эвакуация и оказание гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти (далее – судебно-медицинская экспертиза);

3-месячный срок рассмотрения вопросов о восполнении запасов материальных ценностей, выпущенных в установленном порядке из государственного материального резерва.

По результатам проверки в Сибирском федеральном округе установлено, что МЧС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации не соблюдался 10-дневный срок рассмотрения вопросов о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда для финансового обеспечения оказания гражданам ЕМП и ФП и внесение по результатам их рассмотрения в Правительство Российской Федерации соответствующих предложений. В результате длительного процесса подготовки обосновывающих документов и дальнейшего их согласования нарушение срока внесения на рассмотрение проектов распоряжений Правительства Российской Федерации составило от 13 до 38 дней.

Следует отметить, что Счетной палатой до утверждения Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда (в редакции постановления №110) отмечались систематические нарушения сроков рассмотрения вопросов о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда и внесение по результатам их рассмотрения в Правительство Российской Федерации соответствующих предложений, что не способствовало своевременному обеспечению мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Так, по результатам проведенной Счетной палатой в 2014 году проверки эффективности расходования в 2012 – 2013 годах средств из Резервного фонда на погашение ГЖС, выданных гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями, установлено, что в период 2007 – 2013 годов из 46 поручений Правительства Российской Федерации по указанным вопросам своевременно были исполнены только три.

Причинами нарушения сроков исполнения указанных поручений Правительства Российской Федерации являлись:

несвоевременное представление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в МЧС России обосновывающих документов;

наличие ошибок и неточностей в подготовленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обосновывающих документов.

Низкое качество подготовки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обосновывающих документов приводит к необходимости внесения изменений в утвержденные ранее постановления (распоряжения) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

При проведении в 2014 году проверки целевого и эффективного использования средств Резервного фонда, выделенных на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций в Кемеровской и Челябинской областях, установлено, что не соблюдение 3-месячного срока рассмотрения вопроса о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайной ситуации с даты подписания поручения Правительства Российской Федерации.

В результате распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 августа 2013 г. № 1533-р и от 2 апреля 2014 г. № 497-р изданы соответственно спустя 6,5 и 8 месяцев с момента введения режима чрезвычайной ситуации на территории Челябинской области.

В результате анализа информации, представленной субъектами Российской Федерации в рамках экспертно-аналитического мероприятия, установлены аналогичные нарушения пункта 9 Правил:

в связи с чрезвычайной ситуацией, связанной с сильным ливнем и крупным градом, произошедшими 30 – 31 мая 2015 года на территории Карачаево-Черкесской Республики, Правительство Российской Федерации 16 июля 2015 года дало поручение, в рамках исполнения которого, МЧС России внесло проект соответствующего распоряжения на рассмотрение в Правительство Российской Федерации только 3 февраля 2016 года с нарушением срока на 5,5 месяцев;

в рамках исполнения поручений Председателя Правительства Российской Федерации от 20 июля 2015 года и заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 14 июля 2015 года по вопросу ликвидации последствий паводка, произошедшего в июне 2015 года на территории Омской области, МЧС России внесло проект соответствующего распоряжения на рассмотрение в Правительство Российской Федерации только 3 февраля 2016 года, также с нарушением срока на 5,5 месяцев;

в результате случившихся на территории Забайкальского края в апреле 2015 года природных пожаров, Правительством Российской Федерации 5 и 19 мая 2015 года даны соответствующие поручения, по результатам которых письмом МЧС России от 10 декабря 2015 года на рассмотрение в Правительство Российской Федерации внесен проект распоряжения о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда Правительству Забайкальского край, превысив срок более чем на 6 месяцев, при этом распоряжение Правительства Российской Федерации издано 23 января 2016 года (№ 62-р).

Нарушение сроков исполнения поручений Правительства Российской Федерации и подготовки соответствующих решений о выделении бюджетных

ассигнований из Резервного фонда приводит к дальнейшему увеличению сроков реализации мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и выплатам пострадавшим гражданам в результате террористического акта, в том числе к несвоевременному оказанию помощи пострадавшим гражданам и усилению социальную напряженности в субъектах Российской Федерации;

– пункт 13 Правил в части несоблюдения срока перечисления Минфином России бюджету соответствующего субъекта Российской Федерации первого транша межбюджетного трансферта из федерального бюджета в размере 30 % процентов на финансовое обеспечение мероприятий, предусмотренных на оказание гражданам ЕМП и ФП.

По результатам проверки в Омской области выявлено нарушение Минфином России срока финансового обеспечения мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации. Так, бюджетные ассигнования, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 1797-р, перечислены в бюджет Омской области в полном объеме 30 сентября 2015 года, превысив на 7 дней срок исполнения решения Правительства Российской Федерации.

Анализируя сроки перечисления Минфином России межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджет Алтайского края установлено, что из трех решений Правительства Российской Федерации (распоряжения от 9 июня 2014 г. № 994-р, 11 августа 2014 г. № 1505-р, 23 января 2015 г. № 91-р) только в одном случае Администрации Алтайского края был перечислен первый транш в установленный срок.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия нарушение пункта 13, выраженное в несоблюдении Минфином России срока перечисления первого транша на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайной ситуации отмечается также в следующих субъектах Российской Федерации:

В Забайкальский край во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2014 г. № 675-р Минфин России направил бюджетные ассигнования на оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости в полном объеме 19 июня 2014 г., превысив срок перечисления первого транша на 45 дней;

В связи с чрезвычайной ситуацией, сложившейся вследствие метеорологических и морских гидрометеорологических опасных природных явлений, произошедших на территории Ростовской области 24 сентября 2014 г. утверждено распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 93-р о выделении Правительству Ростовской области бюджетных ассигнований для частичного покрытия расходов на выплату единовременного пособия, оказание гражданам материальной помощи, финансовой помощи. Бюджетные ассигнования перечислены в Ростовскую область в полном объеме 20 февраля 2015 г., превысив 10-дневный срок перечисления первого транша на 14 дней.

В Республику Мордовия средства на оказание гражданам финансовой помощи в связи с утратой имущества и на оказание гражданам единовременной материальной помощи поступили в полном объеме 19 мая 2014 г. платежным поручением № 695 в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 марта 2014 г. № 403-р, нарушив срок перечисления первого транша на 46 дней.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2015 г. № 191-р в бюджет Кабардино-Балкарской Республики Минфин направил бюджетные ассигнования 20 марта 2015 года, превысив предельный срок перечисления первого транша на 29 дней.

Нарушение установленных пунктом 13 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда сроков перечисления бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с оказанием гражданам финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости, выплатой единовременного пособия влечет за собой дальнейшее увеличение сроков, необходимых для проведения мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации и контртеррористической операции. В том числе, Минфином России систематически нарушается сам принцип исполнения решения Правительства Российской Федерации, который подразумевает перечисление первого транша в субъект Российской Федерации в объеме 30% с целью неотложного финансового обеспечения мероприятий, связанных с финансовым обеспечением пострадавших граждан;

– пункт 15 Правил в части срока исполнения Минфином России решения Правительства Российской Федерации, а именно: 20 дней со дня принятия решения, в части финансового обеспечения аварийно-спасательных работ, проведение неотложных аварийно-восстановительных работ, развертывание и содержание пунктов временного размещения и питания, проведения федеральными государственными учреждениями судебно-медицинской экспертизы, восполнение запасов материальных ценностей, осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта.

Например, по результатам проверки Сибирского федерального округа установлено, что в ряде случаев решения Правительства Российской Федерации исполнялись с нарушением срока. Бюджетные ассигнования, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2014 г. № 994-р, направлены Минфином России в бюджет Алтайского края 30 сентября 2014 года с превышением предельного срока перечисления на 93 дня.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 1826-р, перечислены в бюджет Республики Алтай 28 октября 2014 г. с превышением установленного срока на 23 дня.

Средства федерального бюджета, предусмотренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2014 г. № 2079-р

направлены в бюджет Алтайского края 24 ноября 2014 года с превышением предельного срока перечисления межбюджетного трансферта на 17 дней.

В результате природных пожаров, произошедших на территории Забайкальского края 13 апреля 2015 г. Правительством Российской Федерации издано распоряжение от 13 июля 2015 г. № 1341-р о выделении бюджетных ассигнований на выплату единовременного пособия и на развертывание и содержание пунктов временного размещения и питания для эвакуируемых граждан. Бюджетные ассигнования в соответствии с вышеуказанным распоряжением Правительства Российской Федерации поступили в бюджет субъекта 30 августа 2015 года.

Иной межбюджетный трансферт в бюджет Забайкальского края на развертывание пунктов временного содержания для пострадавших граждан направлен Минфином России с превышением сроков на 12 дней, при этом в нарушение пункта 13 Правил перечисление бюджетных ассигнований осуществлено в полном объеме без перечисления первого транша межбюджетного трансферта из федерального бюджета.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2014 г. № 445-р Республике Башкортостан в 2014 году на ликвидацию последствий чрезвычайной ситуации выделены бюджетные ассигнования для финансирования проведения аварийно-спасательных работ и неотложных аварийно-восстановительных работ. Бюджетные ассигнования направлены Минфином России в бюджет Республики Башкортостан 27 мая 2014 года, превысив предельный срок перечисления на 43 дня.

В бюджет Республики Адыгея иной межбюджетный трансферт на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 февраля 2015 г. № 288-р поступил 26 марта 2015 года, превысив сроки перечисления первого транша, в соответствии с пунктом 13, на 21 день, и на 12 дней превысив сроки перечисления бюджетных ассигнований на проведение неотложных аварийно-восстановительных работ, в соответствии с пунктом 15 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда.

Проанализировав вышеуказанные систематические нарушения при использовании бюджетных ассигнований Резервного фонда представляется возможным сделать вывод, что в большинстве своем нарушения связаны с несоблюдением сроков, установленных действующим законодательством.

Следует отметить, что Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда, утвержденные в 2014 году взамен ранее действовавшего Порядка выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда⁹, в целом сократили сроки подготовки и исполнения решений Правительства Российской Федерации по вопросу выделения бюджетных ассигнований в целях

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 750 «О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий» (утратило силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110).

ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и выплат пострадавшим гражданам в результате террористического акта, тем не менее, не исключили причины нарушения органами исполнительной власти установленных сроков.

К примеру, проверкой Счетной палаты в Республике Ингушетия установлены случаи не соблюдения в 2013 году установленного Порядком выделения бюджетных ассигнований 3-х месячного срока рассмотрения вопроса о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда для проведения неотложных аварийно-восстановительных работ, превышение срока составило от 3 до 7 месяцев.

При этом несоблюдение месячного срока рассмотрения вопроса о выделении средств из Резервного фонда, установленного Правилами выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда, в 2015 году при рассмотрении вопроса о выделении бюджетных ассигнований Правительству Омской области составило 4 календарных дня.

Также необходимо отметить систематическое нарушение пункта 2 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда, заключающееся в отсутствии надлежащего контроля со стороны органов местного самоуправления при составлении списков граждан на оказание единовременной материальной помощи и финансовой помощи, в результате чего необоснованно (дважды) совершались выплаты гражданам, что приводило к неэффективному использованию бюджетных средств.

Так, по результатам проверки в Республике Алтай установлено, что в нарушение пункта 2 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда дважды произведены выплаты единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости 326 гражданам из средств Резервного фонда в сумме 5,7 млн. рублей.

Таким образом, можно сделать вывод, что причинами систематических нарушений сроков, установленных Правилами выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда служат неэффективная работа федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе приводящая к низкому качеству подготовки документов, обосновывающих размер бюджетных ассигнований, запрашиваемых из Резервного фонда, что приводит к неэффективному использованию бюджетных средств.

2) *Нарушение пункта 5 статьи 242 норм Бюджетного кодекса* в части несоблюдения срока возврата неиспользованного остатка межбюджетных трансфертов, полученных за счет средств Резервного фонда.

В соответствии с требованиями указанной нормы Бюджетного кодекса не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение первых 15 рабочих дней текущего финансового года.

В результате проведенных Счетной палатой проверок установлено, что органом государственной власти Республики Алтай в 2015 году допущено нарушение сроков возврата неиспользованных остатков средств федерального бюджета, полученных на проведение неотложных аварийно-восстановительных работ, на 51 и 102 календарных дня.

Проверка в Челябинской области установила превышение сроков возврата в 2014 году неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов в доход федерального бюджета от 54 до 142 дней. Так, в виду нарушения срока возврата неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов в сумме 4,6 млн. рублей, Министерство социальных отношений Челябинской области в платежных поручениях на возврат данных средств причиной возврата отразило дебиторскую задолженность прошлых лет. Наличие в платежном поручении недостоверной причины возврата удалось установить только посредством контрольного мероприятия с выездом на объект проверки.

По результатам проверки Счетной палаты в Республике Ингушетия установлено, что Минфин Республики Ингушетия возвратил не использованные остатки средств Резервного фонда платежными поручениями от 4 и 6 февраля 2014 года, превысив срок возврата неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов на 4 и 6 дней соответственно.

Более подробно анализ срока возврата межбюджетных трансфертов исследован в разделе 8.3.2 настоящего отчета.

3) Нарушение Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов.

Проверка соблюдения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов проведена в ходе контрольных мероприятий Счетной палаты в Республиках Дагестан и Карачаево-Черкессия.

По результатам проверок выявлены нарушения органами исполнительной власти не только сроков выдачи гражданам ГЖС и сроков направления в Минфин России заявки на выплату, но и нарушения, приводящие к неэффективному использованию бюджетных ассигнований Резервного фонда.

Так, к примеру, в вышеуказанных республиках выявлены факты неоднократного включения одних и тех же граждан в несколько списков лиц, лишившихся жилья в результате ЧС на получение ГЖС, с последующей выплатой за счет средств федерального бюджета. В Республике Дагестан в результате включения в сводные списки граждан, не зарегистрированных в утраченном жилом помещении на момент чрезвычайной ситуации, привело к необоснованному расходованию средств федерального бюджета в размере 8,8 млн. рублей.

Также отмечалось неэффективное использование бюджетных средств федерального бюджета, предназначенных на получение социальной выплаты в случае приобретения земельных участков вместо жилого помещения в нарушение пункта 2 Порядка выпуска и погашения ГЖС.

Одним из системных нарушений в исследуемом периоде являлось несоблюдение Минфином России срока перечисления межбюджетных трансфертов на погашение сертификатов в бюджет субъекта Российской Федерации, установленного пункта 24 Порядка выдачи и погашения ГЖС (1 месяц с даты получения заявки).

Более подробно анализ исполнения Минфином России требований пункта 24 Порядка выдачи и погашения ГЖС рассмотрен в разделе 8.2.3 настоящего отчета.

4) *Нарушение требований Федерального закона о контрактной системе, установленных частью 5 статьи 24 закона, согласно которым заказчик не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.*

Основные нарушения допущены при выборе способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в результате необоснованной закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

Например, по результатам проведенных в 2015 году проверок установлены факты заключения государственных (муниципальных) контрактов на общую сумму 1 218,1 млн. рублей с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при этом продолжительность временных периодов на заключение контрактов (от 1 до 6 месяцев со дня возникновения потребности (утверждение локальной сметы) указывает на то, что у заказчиков имелась возможность контролировать ситуацию в течение определенного периода времени, что, в свою очередь, позволяло провести необходимые процедуры по осуществлению закупок конкурентными способами.

Более подробно анализ соблюдения требований законодательства о контрактной системе при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций представлен в разделе 8.3.3 настоящего Заключение.

По результатам проведения Счетной палатой контрольных мероприятий по вопросу законности и эффективности использования бюджетных ассигнований Резервного фонда объектам проверок направлены 14 представлений и 6 предписаний объектам контроля для устранения выявленных нарушений и недостатков.

Всего в рамках исполнения представлений и предписаний Счетной палаты, направленных объектам контроля по результатам проверок целевого и эффективного использования средств Резервного фонда в доход федерального бюджета в 2014–2016 годах были возвращены 358,2 млн. рублей, использованные с нарушением действующего законодательства, в том числе из бюджета Челябинской области возвращены 289,83 млн. рублей, Омской области – 22,61 млн. рублей, Республики Дагестан – 20,66 млн. рублей, Республики Алтай – 5,74 млн. рублей, Амурской области – 3,25 млн. рублей, Хабаровского края – 2,54 млн. рублей, Карачаево-Черкесской Республики – 0,75 млн. рублей, Еврейской автономной области – 0,52 млн. рублей, а также

ФГОУ ВПО «Южно-уральский государственный университет» – 12,2 млн. рублей.

При этом в связи с невыполнением в установленный срок законного предписания Счетной палаты в 2015 году должностное лицо Правительства Республики Дагестан привлечено к административной ответственности в виде назначения штрафа.

Всего в исследуемый период оформлены 13 протоколов об административных правонарушениях, взыскано 30 тыс. рублей штрафов.

В 2015 году Арбитражным судом г. Москвы рассмотрено дело по заявлению Губернатора Челябинской области о признании незаконным предписания Счетной палаты от 9 июня 2015 года, направленном Председателю Правительства Челябинской области в связи с невыполнением представления Счетной палаты, содержащего информацию о выявленных нарушениях законодательства Российской Федерации при использовании средств Резервного фонда и требования принять меры по возврату в доход федерального бюджета бюджетных ассигнований в сумме 272,57 млн. рублей.

Решением Арбитражного суда г. Москвы 11 января 2016 года, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 7 апреля 2016 года и постановлением Арбитражного суда Московского региона от 5 августа 2016 года, в удовлетворении требований к Счетной палате отказано (дело № А40-139934/2015).

8.3.2. Анализ объемов и соблюдения сроков возврата не использованных межбюджетных трансфертов, полученных из средств Резервного фонда.

В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации за счет средств Резервного фонда перечислены иные межбюджетные трансферты:

в 2014 году в сумме 12 098,4 млн. рублей в бюджеты 34 субъектов Российской Федерации;

в 2015 году в сумме 4 846,6 млн. рублей в бюджеты 37 субъектов Российской Федерации.

При этом не использованный остаток межбюджетных трансфертов, перечисленных за счет средств Резервного фонда, образовался в 2014 году в 24 субъектах Российской Федерации, что составляет 70,5 % от всех субъектов Российской Федерации, в которые направлены бюджетные ассигнования, в 2015 году в 16 субъектах Российской Федерации – 43,2 процента.

Информация, по объемам и срокам возврата субъектами Российской Федерации не использованных межбюджетных трансфертов, перечисленных за счет средств Резервного фонда в 2014 – 2015 годах, представлена в Приложении № 2 к настоящему отчету (таблица № 3).

В результате анализа таблицы установлено, в 2014 году не использованный остаток средств Резервного фонда образовался у 24 субъектов Российской Федерации в сумме 1 823,1 млн. рублей, или 18 % от объема

перечисленных средств в эти субъекты. Неиспользованный остаток бюджетных ассигнований возвращен в федеральный бюджет в полном объеме.

В 2015 году 16 субъектов Российской Федерации возвратили в федеральный бюджет не использованный остаток средств Резервного фонда в сумме 421,3 млн. рублей, или 14% от перечисленных им средств.

При этом несоблюдение срока возврата не использованного остатка средств федерального бюджета допущено: Республикой Бурятия, нарушение составило 1 день; Республикой Дагестан – 30 дней; Хабаровским краем – 4 дня; Еврейской автономной областью – 2 дня.

По результатам анализа причин образовавшегося остатка не использованных средств, следует отметить наличие взаимосвязи между образованием не использованного остатка бюджетных ассигнований в бюджетах субъектов и сроком направления Минфином России иного межбюджетного трансферта в субъекты Российской Федерации.

Так, в 2014 году из 24 субъектов Российской Федерации, в 8 субъектах, или 33,3%, установлены случаи перечисления из федерального бюджета иного межбюджетного трансферта в бюджет субъекта в декабре месяце, что, в свою очередь, не позволило довести бюджетные ассигнования до конечного получателя в связи с отсутствием времени, в результате чего образовался остаток не использованных средств.

Например, в Республику Дагестан в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2014 г. № 2478-р направлены бюджетные ассигнования 22 декабря 2014 года в размере 10,6 млн. рублей. В связи с нехваткой времени на освоение бюджетных ассигнований, направленных в соответствии с вышеуказанным распоряжением, образовался неиспользованный остаток средств в размере 10,6 млн. рублей. С учетом иных не использованных остатков от средств, направленных за счет Резервного фонда иными межбюджетными трансфертами, объем не использованного остатка, образовавшегося на конец финансового года и возвращенного в федеральный бюджет, в сумме составил 11,7 млн. рублей, или 5,7 % от общего объема направленных в 2014 году бюджетных ассигнований в Республику Дагестан.

Аналогичная ситуация сложилась в Республике Алтай в результате направления иного межбюджетного трансферта 30 декабря 2014 года в размере 164,0 млн. рублей в конце года в бюджете субъекта образовался не использованный остаток бюджетных ассигнований. С учетом иных не использованных остатков от средств, направленных за счет Резервного фонда иными межбюджетными трансфертами, образовался остаток в сумме 166,7 млн. рублей, или 7,7 % от общего объема бюджетных ассигнований, направленных в Республику Алтай за счет средств Резервного фонда в 2014 году.

В Магаданскую область иной межбюджетный трансферт с целью финансового обеспечения мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации поступил 26 декабря 2014 года в размере 348,1 млн. рублей, после чего не использованный остаток в размере 93,2 млн. рублей, или 26,1% от общего

объема полученных в 2014 году средств, в установленном порядке были возвращены в федеральный бюджет.

В 2015 году из 16 субъектов Российской Федерации, в которых образовался остаток не использованных средств, направленных за счет средств Резервного фонда, вышеописанная ситуация сложилась в 7 субъектах Российской Федерации, или 43,8 процента. В результате в федеральный бюджет возвращены бюджетные ассигнования в сумме 203,3 млн. рублей, или 11,1 % от доведенных в эти субъекты средств.

Таким образом, одной из причин возникновения остатка неиспользованных средств в субъектах Российской Федерации является перечисление Минфином России иного межбюджетного трансферта в бюджет субъектов в сроки, не позволяющие освоить бюджетные ассигнования в виду отсутствия времени.

Так же, одной из основных причин образования неиспользованного остатка бюджетных ассигнований в бюджетах субъектов Российской Федерации является возврат в связи с уточнением сводных списков граждан на получение единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с частичной (полной) утратой имущества, что говорит о недостаточном контроле органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при подготовке документов для обоснования запрашиваемых средств.

Об отсутствии надлежащего контроля со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации также говорит тот факт, что не использованный остаток образовывался в связи с экспертизой смет на выполнение неотложных аварийно-восстановительных работ, по результатам которых выявлялись недостоверные данные с завышенной стоимостью работ.

К одной из причин также относится образование остатка неиспользованных средств в результате экономии при заключении контрактов (договоров), предметом которых являлись поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг в рамках проведения неотложных аварийно-восстановительных работ и развертывании пунктов временного размещения.

Таким образом, в исследуемом периоде в федеральный бюджет возвращены бюджетные ассигнования образовавшегося остатка неиспользованных средств в сумме 2 244,4 млн. рублей, или 16,8 % от общего объема бюджетных ассигнований, перечисленных за счет средств Резервного фонда в субъекты Российской Федерации.

8.3.3. Анализ соблюдения требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

В результате анализа установлено, что в субъектах Российской Федерации в рамках ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и контртеррористических операций во многих случаях государственные контракты заключались с единственным поставщиком (подрядчиком,

исполнителем) на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе зачастую спустя продолжительный временной период после случившейся чрезвычайной ситуации, что указывает на наличие у заказчика возможности провести необходимые процедуры по осуществлению закупки конкурентным путем. В результате чего нарушались требования, установленные частью 5 статьи 24 Федерального закона о контрактной системе, в соответствии с которой заказчик не в праве совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Например, проверкой Счетной палаты в Алтайском крае выявлено 12 контрактов, заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). При этом продолжительность временных периодов на заключение контрактов (от 1,5 до 2 месяцев со дня возникновения потребности), указывает на то, что у заказчиков имелась возможность контролировать ситуацию в течение определенного периода времени, что, в свою очередь, позволяло провести необходимые процедуры по осуществлению закупок конкурентными способами.

По результатам проверки в Омской области выявлено аналогичное нарушение при заключении муниципального контракта на выполнение неотложных аварийно-восстановительных работ с единственным поставщиком на основании пункта 9 части 1 статьи 93 указанного закона, при этом период времени между составлением акта обследования поврежденного объекта и заключением контракта составил 3,5 месяца (114 календарных дней).

В рамках экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в Ставропольском крае заключено 8 государственных контрактов на общую сумму 0,5 млн. рублей через 11 месяцев после возникновения чрезвычайной ситуации также на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе.

Также в целях ликвидации последствий чрезвычайной ситуации статьями 80-82 Федерального закона о контрактной системе предусматривается возможность заключения государственных (муниципальных) контрактов (договоров) путем запроса котировок. В таком случае заказчик проводит предварительный отбор участников закупки, квалификация которых соответствует предъявляемым требованиям и которые в возможно короткий срок без предварительной оплаты и (или) с отсрочкой платежа могут осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг.

По представленной высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации информации установлено, что из 19 субъектов Российской Федерации только в 7 проводятся процедуры предварительного отбора участников размещения заказа для заключения государственных (муниципальных) контрактов (договоров) на выполнение работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предусмотренные Федеральным законом о контрактной системе.

Одной из причин отсутствия перечней поставщиков (подрядчиков, исполнителей) во многих субъектах Российской Федерации указывается на отсутствие заявок для участия в предварительном отборе.

Например, в Республике Башкортостан в 2015 году трижды проводилась процедура отбора на 2016 год, в результате в связи с отсутствием заявок на участие перечень поставщиков до настоящего времени не утвержден.

В Забайкальском крае перечень поставщиков, которые могли бы осуществить поставку товаров, работ, услуг, необходимых для ликвидации чрезвычайной ситуации, официально не утвержден в связи с нежеланием потенциальных поставщиков подавать свои заявки на прохождение процедуры предварительного отбора.

Для обеспечения открытости и прозрачности закупок, в том числе в целях информационного обеспечения закупок Федеральный закон о контрактной системе предусматривает ведение единой информационной системы в сфере закупок – официальный сайт Российской Федерации. В единой информационной системе размещаются реестры контрактов, заключенные государственными заказчиками, в том числе содержащие сведения о контрактах, заключенных по результатам закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Статьей 103 Федерального закона о контрактной системе предусматривается обязанность заказчиков направлять сведения о заключении, изменении, исполнении (в том числе исполнении отдельного этапа) и расторжении контракта в уполномоченный орган в течение 3 рабочих дней со дня наступления соответствующего события для последующего их размещения в реестре контрактов.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия выявлены следующие случаи заключения государственных (муниципальных) контрактов (договоров) с целью ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций без размещения информации о закупке в реестре контрактов в следующих субъектах российской Федерации:

распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 1341-р принято решение о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда в связи с лесными пожарами, произошедшими в 2015 году на территории Забайкальского края, в том числе на развертывание и содержание пунктов временного размещения и питания для эвакуируемых граждан. В рамках ликвидации последствий данной чрезвычайной ситуации заключено 4 государственных контракта (договора) на общую сумму 281,6 млн. рублей без размещения сведений о контрактах на официальном сайте Российской Федерации;

в Республике Бурятия с целью ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, связанной с селевыми потоками и выходом паводковых вод, заключены 54 муниципальных контракта на сумму 170,3 млн. рублей без размещения информации в реестре контрактов.

9. Выводы.

9.1. Правительством Российской Федерации учтен ряд предложений Счетной палаты, подготовленных по результатам контрольных мероприятий по вопросам законности и эффективности использования бюджетных ассигнований Резервного фонда, проведенных в 2014 году, в том числе:

1) внесены изменения в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации по вопросам выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций и террористических актов:

в постановление Правительства Российской Федерации от 7 июня 1995 г. № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» в части предоставления пострадавшим гражданам общей площади жилого помещения по социальной норме, но не более размеров площади утраченного жилого помещения, а также выдачу государственных жилищных сертификатов гражданам только в случае их проживания в утраченном помещении и наличия регистрации в указанных помещениях на момент чрезвычайной ситуации или совершения террористического акта;

в Порядок выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 9 октября 1995 г. № 982, (далее – Порядок выпуска и погашения ГЖС) в части уточнения процедуры подготовки списка граждан, лишившихся жилого помещения, а также введения формы такого списка. Установлен запрет на внесение изменений в утвержденный список путем включения в него дополнительных граждан или семей;

2) внесены изменения в Перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 1765-р, в части исключения ряда мероприятий, предусматривающих незамедлительное выполнение работ в максимально короткие сроки после принятия соответствующего решения.

9.2. Несмотря на устранение Правительством Российской Федерации ряда недостатков нормативного правового регулирования при использовании средств Резервного фонда, действующее законодательство Российской Федерации, регламентирующее порядок обоснования, направления и использования бюджетных ассигнований из Резервного фонда, требует доработки, в том числе:

9.2.1. Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 110 (далее – Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда) в части:

1) установления четких критериев и количественно измеряемых показателей определения недостаточности в бюджете субъекта Российской Федерации собственных средств для ликвидации последствий чрезвычайной ситуации регионального характера с учетом требования по формированию собственных финансовых резервов на ликвидацию таких чрезвычайных ситуаций, а также наличия нераспределенного остатка указанных резервов.

Так, в соответствии с пунктом 5 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда вопрос о выделении органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации бюджетных ассигнований из Резервного фонда рассматривается при выполнении двух условий:

а) недостаточности бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации для ликвидации чрезвычайных ситуаций,

б) и если объем запрашиваемых бюджетных ассигнований, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации, составляет более 0,5 % объема налоговых, неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденного законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период.

При сопоставлении объема запрашиваемых бюджетных ассигнований, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации, с объемом налоговых, неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации не установлены временные границы, в которых проводится сравнение, позволяющее сделать вывод о недостаточности собственных ресурсов субъекта Российской Федерации (на дату обращения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в Правительство Российской Федерации или на дату внесения МЧС России по результатам рассмотрения документов, обосновывающих размер запрашиваемых бюджетных ассигнований из Резервного фонда, в Правительство Российской Федерации соответствующих предложений).

Указанный правовой пробел формирует риски принятия необоснованных решений о выделении (отказе в выделении) бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Определение объема запрашиваемых субъектом Российской Федерации средств имеет существенное значение при подготовке решения о выделении бюджетных средств из Резервного фонда.

В частности, по результатам проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий установлено, что обращения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, как правило, содержат предполагаемые (предварительные) данные о необходимых расходах на ликвидацию чрезвычайной ситуации, которые после проверки обосновывающих документов могут быть значительно сокращены;

2) уточнения порядка рассмотрения вопроса о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда при ликвидации чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера, финансовое обеспечение которых является расходным обязательством Российской Федерации, с учетом функций Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, а также исключения необходимости подтверждения субъектом Российской Федерации факта недостаточности собственных средств при обращении в Правительство Российской Федерации в целях финансового обеспечения мер по ликвидации последствий таких чрезвычайных ситуаций в указанных случаях.

В настоящее время Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда устанавливают общий порядок выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера, при этом не учитываются особенности принятия решений при ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных масштабными стихийными бедствиями.

Так, в соответствии с подпунктом «ж» пункта 4 Положения о Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2003 г. № 11, разработка предложений по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и межрегионального характера входит в функции Правительственной комиссии.

При этом в соответствии с пунктом 5 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации при наличии недостаточности бюджетных ассигнований, предусмотренных соответственно в федеральном бюджете и бюджете субъекта Российской Федерации, для ликвидации чрезвычайных ситуаций обращаются в Правительство Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда;

3) определения случаев оказания единовременной материальной помощи гражданам Российской Федерации при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также круга лиц, которым указанная

помощь будет оказана. При этом полномочия Правительства Российской Федерации по рассмотрению данного вопроса предусмотрены подпунктом «м» статьи 10 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ).

Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда устанавливают только норматив оказания единовременной материальной помощи на человека (10 тыс. рублей).

Кроме того, в соответствии с пунктом 7 Порядка подготовки документов для обоснования размеров запрашиваемых бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденного приказом МЧС России от 29 августа 2014 г. № 470, МЧС России согласовывает и подписывает списки граждан на получение единовременной материальной помощи в части подтверждения нахождения адресов граждан в зоне чрезвычайной ситуации или совершения террористического акта. Таким образом, данная помощь может выплачиваться всем гражданам, попавшим в указанную зону, без учета факта наличия причинения ущерба;

4) установления единого размера выплаты пострадавшим гражданам финансовой помощи в связи с утратой имущества, нормативно определив понятие «имущество первой необходимости».

Так, определение степени утраты имущества носит субъективный характер, что в свою очередь, создает основу для формирования коррупционных рисков при оказании финансовой помощи гражданам при утрате имущества, а также может способствовать злоупотреблениям со стороны граждан.

Неопределенность указанных понятий также приводит к оспариванию гражданами в судебных инстанциях установленного им размера финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости.

5) предоставления собственникам жилых помещений, поврежденных в результате последствий террористического акта и (или) пресечения террористического акта правомерными действиями, права выбора способа компенсации причиненного ущерба – либо проведение аварийно-восстановительных работ подрядной организацией, выбранной органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, либо выплата собственникам денежной компенсации, равной объему бюджетных ассигнований, выделенных на проведение таких работ.

При этом в соответствии с подпунктом «в» пункта 3 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда предусмотрено финансирование федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на покрытие расходов на проведение неотложных аварийно-восстановительных работ при ликвидации последствий террористического акта и (или) пресечения террористического акта правомерными действиями по утвержденному перечню, в том числе на

восстановительные работы на объектах жилищного фонда (до первоначального состояния).

Необходимо отметить, что заказчиком аварийно - восстановительных работ является не собственник поврежденного жилого помещения, а орган государственной власти, который устанавливает требования к качеству и срокам выполнения работ. При этом заключение договора подряда осуществляется с учетом требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе, что требует дополнительных временных и трудовых затрат;

б) отнесения расходных обязательств на исполнение судебных решений, влекущих выплаты в случае обращения граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций регионального характера, в судебные органы в связи с необоснованным отказом включения их в списки на получение единовременной материальной помощи и (или) финансовой помощи в связи с полной утратой имущества первой необходимости, к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации.

Так, с 2014 года увеличилось количество обращений граждан в судебные органы с исками к органам государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросу необоснованного отказа включения их в списки граждан на получение единовременной материальной помощи и (или) финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости.

В 2015 году принято 21 решение Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда в целях исполнения судебных решений, в 2016 году – 28 решений соответственно.

Во многих случаях принимаемые Правительством Российской Федерации решения предусматривают выделение незначительных по объему бюджетных ассигнований по истечении длительного периода времени с момента возникновения чрезвычайной ситуации регионального характера.

Например, Правительству Республики Саха (Якутия) распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2016 г. № 1199-р выделены бюджетные ассигнования в размере 50 тыс. рублей на оказание гражданину финансовой помощи в связи с частичной утратой имущества первой необходимости в результате наводнения, произошедшего в мае 2011 года. Правительству Республики Хакасия распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2016 г. № 1669-р выделены бюджетные ассигнования в размере 150 тыс. рублей на оказание гражданам единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с полной утратой имущества в результате паводка, произошедшего в мае-июне 2014 года.

При этом в соответствии с подпунктом «д» пункта 1 статьи 11 и пунктом 1 статьи 24 Федерального закона № 68-ФЗ финансовое обеспечение мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций регионального характера является расходным обязательством субъектов Российской Федерации, которые вправе обратиться за помощью в Правительство Российской Федерации в случае недостаточности собственных средств.

Следует также отметить, что Правила выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда не содержат требование к наличию у граждан обязательной регистрации в зоне чрезвычайной ситуации (террористического акта и (или) пресечения террористического акта правомерными действиями) для получения права на предоставление единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости, в результате одним из основных требований судебных разбирательств является установление факта проживания граждан в доме (жилом помещении), находящимся (пострадавшим) в зоне чрезвычайной ситуации и признания их пострадавшими.

9.2.2. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от количества людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций.

В частности, если количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн. рублей, чрезвычайная ситуация имеет федеральный характер.

Следует отметить, что с момента издания постановления Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 (более 8 лет) изменения в критерии классификации чрезвычайных ситуаций не вносились.

9.2.3. В соответствии с пунктом 30 Положения о Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794, ликвидация чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера осуществляется силами и средствами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации. При недостаточности указанных сил и средств привлекаются в установленном порядке силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Однако требования пункта 30 указанного Положения противоречат пункту 1 статьи 24 Федерального закона № 68-ФЗ, поскольку финансовое обеспечение мер по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций межрегионального и федерального характера является расходным обязательством Российской Федерации;

9.2.4. Не урегулирован вопрос оказания помощи иностранным гражданам, попавшим в зону чрезвычайной ситуации.

В соответствии с преамбулой Федеральный закон № 68-ФЗ определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При этом указанный Федеральный закон содержит положения о возмещении ущерба, причиненного здоровью и имуществу вследствие

чрезвычайных ситуаций только в отношении граждан Российской Федерации, что на практике приводит к неоднозначному толкованию норм указанного Федерального закона при решении вопроса о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости.

Так, по результатам контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой в 2015 году, установлены факты как включения, так и не включения иностранных граждан в списки на получение единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости.

9.2.5. Порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при чрезвычайных ситуациях также имеет ряд недостатков.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон о контрактной системе) в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций предусматривает возможность заключения контрактов путем проведения запросов котировок у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), включенных в перечень по результатам предварительного отбора, а также возможность осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Проведенные Счетной палатой проверки, а также поступившая в ходе настоящего мероприятия информация, показали, что в большинстве случаев предварительный отбор либо не проводился, либо проводился, но признавался несостоявшимся в связи с отсутствием заявок (Республика Башкортостан, Республика Алтай, Алтайский край, Приморский край и др.). В Республике Ингушетия установлен случай проведения предварительного отбора спустя 10 – 12 месяцев после возникновения чрезвычайной ситуации. При этом заключение контракта с единственным поставщиком по результатам несостоявшейся процедуры предварительного отбора Федеральным законом о контрактной системе прямо не предусмотрено.

Федеральный закон о контрактной системе не определяет четкие сроки проведения предварительного отбора. Можно предположить, что субъекты Российской Федерации (муниципальные образования) должны провести указанную процедуру в начале года вне зависимости от факта или угрозы наступления чрезвычайной ситуации.

При этом согласно пункту 1 части 5 статьи 80 Федерального закона о контрактной системе в извещении о проведении предварительного отбора должна быть указана информация, предусмотренная статьей 42 Федерального закона о контрактной системе, в том числе о начальной (максимальной) цене контракта.

Однако на момент проведения предварительного отбора заказчик не может предположить или спрогнозировать возможную потребность, в том числе установить количество и цену необходимых товаров, работ, услуг,

которые могут потребоваться при наступлении чрезвычайной ситуации. В результате заказчики указывают в извещении недостоверные значения данных показателей (например, «начальная (максимальная) цена контракта – 0,01 руб.», «количество товаров (работ, услуг) – 1 у.е.»), что, в свою очередь, вводит в заблуждение потенциальных участников данных процедур относительно существенных финансовых условий закупки.

Результаты проведения контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации по вопросам ликвидации последствий наводнений в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах, Республике Ингушетия показывают, что практически все государственные и муниципальные контракты, связанные с закупкой товаров, работ, услуг, необходимых для ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, заключаются с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). При этом Федеральным законом о контрактной системе (часть 3 статьи 80 и пункт 9 части 1 статьи 93) заключение контрактов с единственным поставщиком допускается в случае, если вследствие непреодолимой силы возникла потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных установленным Правительством Российской Федерации перечнем товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, и применение иных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) нецелесообразно в связи с затратой времени.

Вместе с тем законодательство не дает однозначного понимания, какие затраты по времени могут являться основанием для осуществления закупки указанным способом.

9.3. Использование бюджетных ассигнований из Резервного фонда в анализируемом периоде характеризуется следующими основными направлениями расходования:

органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации выделено прочих межбюджетных трансфертов общего характера в 2014 году – 12 116,2 млн. рублей, в 2015 году – 4 931,2 млн. рублей, в I полугодии 2016 года – 820,6 млн. рублей;

на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на оказание гражданам финансовой помощи в связи с частичной утратой ими имущества первой необходимости выделены дотации в 2015 году – 16,6 млн. рублей, в I полугодии 2016 года – 4,1 млн. рублей;

на восполнение запасов материальных ценностей, выпущенных из государственного материального резерва для обеспечения неотложных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций и оказания гуманитарной помощи, Росрезерву выделено в 2014 году – 409,8 млн. рублей, в 2015 году – 820,5 млн. рублей, в I полугодии 2016 года – 111,5 млн. рублей;

на финансовое обеспечение мероприятий по оказанию гуманитарной помощи иностранным государствам МЧС России выделено в 2014 году –

25,5 млн. рублей, в 2015 году – 14,3 млн. рублей, в I полугодии 2016 года – 23,2 млн. рублей;

на предоставление иных межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации на финансовое обеспечение реализации мер поддержки граждан, признанных на основании судебных решений пострадавшими в результате крупномасштабного наводнения, произошедшего на территории Дальневосточного федерального округа в августе – сентябре 2013 года, в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» Минстрою России выделено в 2015 году – 503,0 млн. рублей.

9.4. Наибольший объем прочих межбюджетных трансфертов направлен на оказание гражданам единовременной материальной и финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости, а также финансирование мероприятий, связанных с проведением неотложных аварийно-восстановительных работ на пострадавших объектах инфраструктуры субъектов Российской Федерации.

При этом на погашение государственных жилищных сертификатов, выданных гражданам, лишившимся жилья в результате чрезвычайной ситуации, террористического акта и (или) при пресечении террористического акта правомерными действиями, в 2014 году выделено, 2 340,0 млн. рублей, в 2015 году – 1 000,0 млн. рублей, в I полугодии 2016 года – 200,0 млн. рублей, что в среднем составляет около 20 % от общего объема ежегодно выделяемых прочих межбюджетных трансфертов.

9.5. Объем бюджетных ассигнований на создание финансовых резервов для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий на федеральном уровне является достаточным и позволяет в полном объеме финансировать указанные мероприятия.

При этом объем средств резервных фондов субъектов Российской Федерации в основном имеет тенденцию к сокращению, что при масштабных природных чрезвычайных ситуациях (стихийных бедствиях), которые сопровождаются значительными объемами нанесенного материального ущерба, может приводить к нехватке собственных ресурсов субъектов Российской Федерации на ликвидацию их последствий.

9.6. Утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. №110 Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, взамен ранее действовавшего порядка, в целом сократили сроки подготовки и исполнения решений Правительства Российской Федерации по вопросу выделения бюджетных ассигнований в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и выплат пострадавшим

гражданам в результате террористического акта, тем не менее, не исключили причины нарушения органами исполнительной власти установленных сроков.

В исследуемый период МЧС России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в результате длительного процесса подготовки обосновывающих документов и их согласования не соблюдались сроки исполнения поручений Правительства Российской Федерации и внесения вопросов о выделении бюджетных ассигнований из Резервного фонда на рассмотрение в Правительство Российской Федерации.

При этом процедура согласования списков и сводных данных для выплаты единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости пострадавшим гражданам, а также сводных данных о гражданах, размещенных в пунктах временного размещения, с региональным центром МЧС России не имеет под собой конкретных проверочных и контрольных мероприятий и отрицательно влияет на сроки подготовки указанных документов.

Нарушение сроков исполнения поручений Правительства Российской Федерации приводило к дальнейшему увеличению сроков реализации мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и выплатам пострадавшим гражданам в результате террористического акта, и как следствие к несвоевременному оказанию помощи пострадавшим гражданам и усилению социальной напряженности в субъектах Российской Федерации.

9.7. Министерством финансов Российской Федерации при предоставлении бюджетам отдельных субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в исследуемый период систематически не соблюдались сроки исполнения решений Правительства Российской Федерации, установленные пунктами 13 и 15 Правил выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда (от 6 до 176 дней).

Однако следует отметить, что в 2016 году платежная дисциплина в части сроков перечисления межбюджетных трансфертов в субъекты Российской Федерации для финансового обеспечения мероприятий, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, несколько улучшилась. Несмотря на то, что Минфином России, как и ранее, не соблюдается процедура авансирования мероприятий, предусмотренных на оказание гражданам единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с утратой ими имущества первой необходимости, в целом превышение установленных сроков перечисления межбюджетных трансфертов имеет тенденцию к сокращению, при этом имеются факты несоблюдения Минфином России сроков перечисления межбюджетных трансфертов на погашение государственных жилищных сертификатов, установленных пунктом 24 Порядка выпуска и погашения ГЖС.

9.8. Одной из причин систематических нарушений МЧС России сроков подготовки решений Правительства Российской Федерации по вопросу

выделения бюджетных ассигнований из Резервного фонда являлось низкое качество организации подготовки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации документов, обосновывающих размер выделяемых бюджетных ассигнований, что в отдельных случаях также приводило к неэффективному использованию бюджетных средств.

9.9. По результатам проведения Счетной палатой контрольных мероприятий по вопросу законности и эффективности использования бюджетных ассигнований Резервного фонда в Правительство Российской Федерации направлены 5 информационных писем, в том числе с предложениями по вопросам совершенствования механизмов нормативно-правового регулирования при использовании средств Резервного фонда, а также 14 представлений и 6 предписаний объектам контроля для устранения выявленных нарушений и недостатков.

По инициативе Счетной палаты 29 июня 2016 года проведено межведомственное рабочее совещание с представителями МЧС России и Минфина России, на котором в целях выработки единой позиции рассмотрены все неурегулированные предложения Счетной палаты по совершенствованию механизмов нормативно-правового регулирования при использовании средств Резервного фонда и приняты решения по рассмотренным вопросам, в том числе из 7 рассмотренных предложений Счетной палаты, только по двум предложениям приняты решения не инициировать внесение изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

9.10. В рамках исполнения представлений и предписаний Счетной палаты, направленных объектам контроля по результатам проверок целевого и эффективного использования средств Резервного фонда, в доход федерального бюджета в 2014 – 2016 годах были возвращены 358,2 млн. рублей, оформлены 13 протоколов об административных нарушениях.

9.11. Во многих субъектах Российской Федерации в рамках ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и контртеррористических операций установлены факты нарушения законодательства о контрактной системе, в том числе:

1) заключение государственных (муниципальных) контрактов осуществлялось с единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе, при этом временной период на заключение таких контрактов (свыше 2 месяцев со дня возникновения потребности) указывал на наличие у заказчика возможности проведения необходимых конкурентных процедур, что является нарушением требований, установленных частью 5 статьи 24 указанного Федерального закона;

2) не смотря на высокую вероятность возникновения чрезвычайной ситуации на территории ряда субъектов Российской Федерации в связи с ежегодными природно-климатическими явлениями, органами исполнительной

власти субъектов Российской Федерации в нарушение требований статьи 80 Федерального закона о контрактной системе не проводятся процедуры предварительного отбора участников размещения заказа для заключения государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

3) в нарушение требований части 3 статьи 103 Федерального закона о контрактной системе информация о государственных (муниципальных) закупках с целью ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в ряде случаев не размещалась в реестре контрактов в единой информационной системе в сфере закупок.

10. Предложения:

10.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

10.2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложение: табличные формы на 3 л. в 1 экз.

Аудитор



М.С.Рохмистров