

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 44 (369) “О результатах проверки законности и обоснованности предоставления бюджетам Вологодской и Челябинской областей субсидий из Фонда реформирования региональных финансов и эффективности их использования для реализации программ реформирования и оздоровления региональных финансов”:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить представление Счетной палаты Минфину России.*

*Направить ... письмо в Правительство Российской Федерации.*

*Направить информационные письма правительству Вологодской области и администрации Челябинской области.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Северо-Западном и Центральном федеральных округах.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки законности и обоснованности предоставления бюджетам Вологодской и Челябинской областей субсидий из Фонда реформирования региональных финансов и эффективности их использования для реализации программ реформирования и оздоровления региональных финансов**

**Основание для проведения проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.12.2.5).

#### **Цель проверки**

Проверить законность и обоснованность предоставления Вологодской и Челябинской областям субсидий из Фонда реформирования региональных финансов и эффективность их использования для реализации программ реформирования и оздоровления региональных финансов.

#### **Объекты проверки**

Правительство Вологодской области, Управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Вологодской области, администрация Челябинской области, Управление федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Челябинской области, Министерство финансов Российской Федерации (в рамках проверки исполнения Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”), Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (далее - ФРП).

Проверка проведена в период с 9 июня по 31 октября 2003 года заместителем начальника инспекции О.К. Чепляевой, ведущим инспектором Г.А. Бойко и ведущим специалистом П.А. Смирновым направления по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней Счетной палаты Российской Федерации по документам Министерства финансов Российской Федерации, Межведомственной рабочей группы по работе с займом МБРР на реформирование системы региональных финансов, Некоммерческого фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов, Управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Вологодской области, Управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Челябинской области, Департамента финансов Вологодской об-

ласти, Главного финансового управления Челябинской области. Консультационную помощь оказывал заместитель директора Проекта “Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне” В.В. Климанов.

Перечень законодательных и нормативных актов, изученных в ходе проведения проверки, приведен в приложении № 1 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

О начале проверки извещены:

- начальник департамента финансов - первый заместитель губернатора Вологодской области Г.С. Изотова 28 мая 2003 года (письмо № 13-243/13-1);

- руководитель Управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Челябинской области А.Е. Прокин 2 июля 2003 года (письмо № 13-319/13-1);

- заместитель губернатора Челябинской области В.Г.Голубцова 2 июля 2003 года (письмо № 13-320/13-1);

- генеральный директор Некоммерческого фонда реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов М.П. Корольков 3 июня 2003 года (письмо № 13-248/13-01).

## **Проверкой установлено**

### **1. Общие сведения**

Федеральным законом от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ “О федеральном бюджете на 2001 год” было предусмотрено создание Фонда развития региональных финансов (далее - ФРРФ), субсидии из которого направляются на активизацию процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов Российской Федерации, содействие реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирование экономических реформ. Установлено, что источником образования ФРРФ является кредит Международного банка реконструкции и развития (далее - МБРР).

В связи с запаздыванием сроков подписания Соглашения о займе между МБРР и Правительством Российской Федерации Фонд реформирования региональных финансов был создан в составе расходов федерального бюджета на 2002 год, утвержденного Федеральным законом от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год”, в сумме 1200,0 млн. рублей. Статьей 58 Закона установлено, что субсидии из ФРРФ предоставляются субъектам Российской Федерации, отобранным на конкурсной основе.

В ходе подготовительных работ и консультаций с МБРР, проводившихся в 1998-1999 годах, было принято решение о совместной программе Российской Федерации и МБРР “Реформирование системы региональных финансов”. Реализация этой программы предусматривалась за счет средств двух займов:

- № 4528-RU для реализации Проекта “Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне” (далее - Проект) в размере 30 млн. долл. США (соглашение подписано 7 марта 2000 года);

- № 4647-RU “На развитие бюджетного федерализма и реформирования региональных финансов” в размере 120 млн. долл. США (соглашение подписано 24 апреля 2002 года).

Координация работ была возложена на созданную приказом Минфина России от 1 февраля 1999 года № 24 Межведомственную рабочую группу по работе с займом МБРР на реформирование системы региональных финансов (далее - МРГ) под председательством В.Б. Христенко (в то время заместитель Министра финансов Российской Федерации).

Цель Проекта “Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне” - создание институциональных возможностей для продвижения ре-

формы системы региональных финансов и улучшения финансовой дисциплины в субъектах Российской Федерации.

Настоящая проверка использования субъектами Российской Федерации - участниками Проекта - средств Фонда реформирования региональных финансов федерального бюджета (раздел 21 “Финансовая помощь бюджетам других уровней”), направляемых на реализацию программ реформирования региональных финансов, является продолжением начатой Счетной палатой Российской Федерации в 2002 году работы по аудиту эффективности реформирования бюджетной системы на региональном уровне.

## **2. Законность и обоснованность отбора Вологодской и Челябинской областей в качестве субъектов Российской Федерации - получателей субсидий из Фонда реформирования региональных финансов**

Вологодская и Челябинская области были отобраны наряду с Чувашской Республикой, Хабаровским краем, Белгородской и Самарской областями и г. Санкт-Петербургом для участия в первом этапе реализации Проекта “Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне” (протоколы МРГ от 18 июня 1999 года № 5 и от 8 июля 1999 года № 7).

Отбор проводился из 53 субъектов Российской Федерации, подавших заявки по разработанной Минфином России и согласованной с МБРР форме, на основе оценки кредитоспособности, качества управления бюджетами регионов и готовности их администраций к проведению структурных реформ по методике, разработанной Евроазиатской рейтинговой службой и Экономической экспертной группой при Минфине России и утвержденной решением МРГ от 18 июня 1999 года (протокол № 5). Субъекты Российской Федерации, прошедшие отбор, подтвердили свое намерение участвовать в реализации программы.

В августе 2000 года Минфин России направил администрациям (правительствам) регионов-участников приглашения подать официальную заявку для участия во втором этапе Проекта и получения средств из ФРРФ. Оценка заявок субъектов Российской Федерации на получение субсидий из ФРРФ проводилась по методике, одобренной решением МРГ (протокол № 10 от 2 августа 2000 года).

После принятия постановления Правительства Российской Федерации от 8 мая 2002 года № 301 “Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда реформирования региональных финансов” Методика оценки заявок субъектов Российской Федерации на получение субсидий из Фонда реформирования региональных финансов в первом конкурсе по отбору субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из Фонда реформирования региональных финансов была утверждена приказом Минфина России от 6 августа 2002 года № 168, а полномочия МРГ подтверждены приказом Минфина России от 5 июля 2002 года № 139.

Вышеназванным постановлением Правительства Российской Федерации установлено, что направления и порядок использования субсидий определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Центральным элементом каждой заявки была разработанная с использованием технической помощи, полученной ими при реализации Проекта, и законодательно утвержденная субъектом Российской Федерации Программа реформирования региональных финансов. В Челябинской области это Программа реформирования управления региональными финансами в 2001-2002 годах (утверждена постановлением губернатора области 29 декабря 2000 года № 488 и одобрена постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 22 февраля 2001 года № 36), в Вологодской области - Программа реформирования системы управления региональными финансами Вологод-

ской области на период до 2005 года (утверждена постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 22 января 2002 года № 37).

Подготовленные регионами заявки должны были соответствовать 3 основным принципам: полноте представленной информации, достоверности содержащихся в них данных и обоснованности программ реформирования с точки зрения критериев экономической эффективности и общественной значимости.

Требуемым параметрам соответствовали заявки 5 регионов-получателей субсидий из ФРРФ, в том числе Вологодской и Челябинской областей.

Предоставление субсидий регионам предусматривалось двумя равными траншами в течение 2 финансовых лет в валюте Российской Федерации (по прогнозному курсу).

Распределение субсидий (40 млн. долл. США) между субъектами Российской Федерации, победившими в первом конкурсе на их получение, производилось в предписанном Методикой порядке: 30 % - поровну между субъектами Российской Федерации, отобранными для получения субсидий; 30 % - пропорционально численности (на последнюю отчетную дату) населения, постоянно проживающего на территории указанных субъектов Российской Федерации; 40 % - пропорционально итоговым показателям оценки заявок указанных субъектов Российской Федерации.

Размер субсидий, в том числе по Вологодской и Челябинской областям, был утвержден распоряжениями Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2002 года № 1266-р и от 21 июня 2003 года № 819-р:

- Вологодской области по первому траншу предусматривались средства в сумме 105474,0 тыс. рублей, в том числе для возмещения произведенных расходов в соответствии с планом использования субсидий - 36297,0 тыс. рублей; по второму - 114299,0 тыс. рублей, в том числе для возмещения произведенных расходов в соответствии с планом использования субсидий - 52231,9 тыс. рублей;

- Челябинской области - соответственно, 125967,0 тыс. рублей и 136508,0 тыс. рублей (вся сумма средств предназначена на возмещение ранее произведенных расходов в соответствии с планом использования субсидий).

Всего сумма субсидий из ФРРФ по первому и второму траншам составила по Вологодской области - 219773,0 тыс. рублей, по Челябинской области - 262475 тыс. рублей.

В соответствии с приказом Минфина России от 6 августа 2002 года № 168, принятого во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 8 мая 2002 года № 301, средства ФРРФ могут использоваться для долевого софинансирования (возмещения) бюджетных расходов субъекта Российской Федерации по следующим направлениям:

- реализация программы реформирования (доля средств ФРРФ в финансировании расходов на конкретные мероприятия программы реформирования не может превышать 80 процентов);

- погашение долговых обязательств и кредиторской задолженности в размере не более 60 % соответствующих выплат;

- капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры (доля средств ФРРФ в финансировании расходов на конкретные инвестиционные проекты не может превышать 40 процентов);

- финансирование социально-значимых расходов в размере не более 20 % от их общего объема в данном бюджетном году.

Методикой было установлено, что в рамках направления использования субсидий на реализацию программы реформирования предусмотрено финансирование закупки техники, оборудования, программного обеспечения, консультационных услуг, организации и ведения баз данных и других видов расходов.

Однако администрацией Челябинской области в составе пакета документов на конкурс был представлен уточненный план использования субсидий из ФРРФ, в котором в направлении по реализации программы реформирования наряду с приобретением и установкой оборудования, комплексной технологии для создания областного казначейства было включено строительство объектов газификации.

Минфин России при рассмотрении плана использования субсидий обратил на это внимание (письмо от 31 июля 2001 года № 10-08-071/93-1). Главное финансовое управление (далее - ГФУ) Челябинской области в ответ на замечание Минфина России представило дополнительные разъяснения о том, что “мероприятия по газификации области нельзя отнести просто к капитальным вложениям, а следует считать структурными изменениями в хозяйственном комплексе области, ведущими к качественному улучшению предоставления коммунальных услуг и значительному сокращению бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство” (письмо в Минфин России от 15 августа 2001 года № 01-АП/101-АП/1). В соответствии с Методикой расходы на газификацию следовало бы отнести к направлению использования субсидий на капитальные вложения в общественную инфраструктуру.

Результаты проверки подтверждают неоправданное использование (с точки зрения исходного предназначения субсидий из ФРРФ) и завышение доли средств, направленных на газификацию Челябинской области, в ущерб реализации собственно программных мероприятий.

### **3. Использование средств ФРРФ, перечисленных бюджетам Вологодской и Челябинской областей в 2002-2003 годах**

#### **3.1. Использование Вологодской областью субсидий из ФРРФ, полученных в 2002 году**

Законом Вологодской области от 4 января 2002 года № 749-ОЗ “Об областном бюджете на 2002 год” установлено, что средства ФРРФ, поступающие в областной бюджет в виде субсидий, направляются на реформирование и оздоровление региональных и муниципальных финансов, на развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержку экономических реформ (статья 20). В расходах областного бюджета на 2002 год субсидии бюджетам муниципальных образований за счет средств из ФРРФ утверждены в сумме 25000,0 тыс. рублей. Приложением № 15 к Закону области “Об областном бюджете на 2002 год” средства в указанной сумме распределены между 3 муниципальными образованиями Вологодской области.

ГУФК Минфина России 2 октября 2002 года на основании реестра Департамента межбюджетных отношений Минфина России перечислило в установленном порядке на счет УФК Минфина России по Вологодской области средства первого транша в сумме 105474,0 тыс. рублей, в том числе для возмещения произведенных расходов в соответствии с планом использования субсидий - 36297,0 тыс. рублей, на финансирование расходов реформирования региональных финансов - 50177,0 тыс. рублей, на финансирование капитальных вложений в общественную инфраструктуру - 6000,0 тыс. рублей, на финансирование социально значимых расходов - 13000,0 тыс. рублей.

УФК Минфина России по Вологодской области 3 октября 2002 года средства в указанной сумме были зачислены на счет № 40201 “Средства бюджетов субъектов Российской Федерации” и направлено уведомление в адрес Департамента финансов Вологодской области о полученных субсидиях.

На основании письма Департамента финансов Вологодской области (от 24 октября 2002 года № 02-1-23) УФК Минфина России по Вологодской области перечислило субсидии на текущий счет областного бюджета 31 октября 2002 года.

Правительство Вологодской области распределило средства на компенсацию ранее произведенных расходов по погашению долговых обязательств и кредиторской задолженности и утвердило План использования субсидий (далее - План) по направлениям и получателям средств в конце декабря 2002 года (постановление от 24 декабря 2002 года № 874 “О финансировании расходов областного бюджета на реформирование системы управления региональными финансами”).

Изменения в Закон Вологодской области от 4 января 2002 года № 749-ОЗ “Об областном бюджете на 2002 год” были внесены постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 26 ноября 2002 года № 761. Субсидии бюджетам муниципальных образований за счет средств Фонда реформирования региональных финансов утверждены в объеме 25000,0 тыс. рублей, расходы на реформирование региональных финансов - 80474,0 тыс. рублей. Финансирование указанных расходов в соответствии с уточненной бюджетной росписью на 2002 год предусмотрено в IV квартале 2002 года. Согласно платежным поручениям финансирование расходов на реформирование системы управления региональными финансами было осуществлено 26, 27 и 31 декабря 2002 года.

Из средств, поступивших из федерального бюджета в 2002 году, в сумме 105474,0 тыс. рублей, фактически использовано 59639,5 тыс. рублей (56,5 %), в том числе:

- на возмещение ранее произведенных расходов - 36297,0 тыс. рублей;
- на реализацию программы реформирования региональных финансов - 4342,5 тыс. рублей против 50177,0 тыс. рублей по Плану;
- на капитальное строительство 7 объектов социальной сферы в соответствии с Планом - 6000,0 тыс. рублей;
- на предоставление субвенций муниципальным образованиям на погашение задолженности по Федеральному закону “О ветеранах” в соответствии с Планом - 13000,0 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2003 года остаток денежных средств на реформирование системы региональных финансов на счете областного бюджета составил 45834,5 тыс. рублей (43,5 % от выделенного объема субсидий).

Постановлением правительства Вологодской области от 24 декабря 2002 года № 874 было установлено, что средства, неосвоенные в 2002 году, согласно Плану использования субсидий, подлежат использованию до 1 апреля 2003 года с внесением соответствующих изменений в закон области об областном бюджете.

Департамент финансов области обратился к губернатору области с ходатайством о продлении срока выполнения постановления правительства области от 24 декабря 2002 года № 874, ссылаясь на установленные правительством области сроки проведения конкурса на закупку оборудования и уточнение плана финансирования закупок продукции на 2003 год. Губернатор Вологодской области В. Е. Позгалев продлил срок использования субсидий до 1 июля 2003 года.

Законом Вологодской области от 28 февраля 2003 года № 872-ОЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон области “Об областном бюджете на 2003 год” установлено, что остаток субсидий в сумме 45834,5 тыс. рублей направляется на реализацию мероприятий, предусмотренных Планом использования субсидий на реформирование системы управления региональными финансами, утвержденным постановлением правительства Вологодской области от 24 декабря 2002 года № 874.

Уточнения сводной росписи доходов и расходов областного бюджета, поступлений из источников финансирования дефицита областного бюджета на 2003 год в связи с внесением изменений и дополнений в Закон области “Об областном бюджете на 2003 год” по состоянию на 27 июня 2003 года не проводились.

В январе-апреле 2003 года на реализацию программы реформирования региональных финансов было использовано 23115,0 тыс. рублей.

Таким образом, из средств в объеме 105474,0 тыс. рублей, перечисленных из ФРРФ в бюджет Вологодской области в 2002 году, освоено по состоянию на 3 апреля 2003 года 82754,5 тыс. рублей (78,5 процента).

Остаток денежных средств на реформирование системы управления региональными финансами на счете областного бюджета по состоянию на 1 мая 2003 года составил 22719,5 тыс. рублей.

Освоение средств федерального бюджета, перечисленных бюджету Вологодской области по целевой статье 488 “Фонд реформирования региональных финансов”, виду расходов 458 “Субсидии на реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержку экономических реформ” в сумме 105474,0 тыс. рублей, осуществлялось крайне медленно.

Средства, полученные из федерального бюджета 2 октября 2002 года и зачисленные на счет областного бюджета 31 октября 2002 года, перечислялись бюджетополучателям, начиная с 26 декабря 2002 года (в период закрытия всех расчетов по управлению областного казначейства), спустя 3 месяца после их поступления в областной бюджет.

По согласованию с Департаментом экономики области со ссылкой на недостаток времени на проведение открытого конкурса в 2002 году закупка оборудования и техники была проведена методом запроса ценовых котировок или у единственного источника без проведения конкурсных торгов, как это предусмотрено статьями 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Законом области от 3 апреля 2000 года № 487-ОЗ “О закупках и поставках товаров, работ, услуг для государственных нужд Вологодской области”.

На реализацию программы реформирования региональных финансов (приоритетное направление использования субсидий из ФРРФ) было использовано в 2002 году только 8,7 % от средств, предусмотренных Планом использования субсидий на эти цели, а всего по состоянию на 1 июля 2003 года - 54,7 % от этой суммы.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что правительство Вологодской области было не готово к использованию выделенных ей субсидий, что привело к задержке освоения средств и снижению эффективности их использования.

### **3.2. Использование Челябинской областью субсидий из ФРРФ, полученных в 2002-2003 годах**

Субсидии из Фонда реформирования региональных финансов были направлены администрацией Челябинской области на возмещение ранее произведенных в 2001 году расходов областного бюджета на реализацию программы реформирования управления региональными финансами и погашение долговых обязательств, а также на финансирование программных мероприятий 2002 года.

#### **Использование субсидий из ФРРФ, полученных по первому траншу**

В Законе Челябинской области от 9 января 2001 года № 164-ЗО “Об областном бюджете на 2001 год” средства на реформирование региональных финансов Челябинской области отдельной строкой в расходах бюджета не предусматривались.

Законом Челябинской области от 26 декабря 2001 года № 62-ЗО были внесены изменения и дополнения в закон о бюджете. Так, в статью 38 введена норма, устанавливающая, что в случае поступления дополнительных доходов губернатором области направляются средства на реформирование и оздоровление региональных финансов, поддержку экономических реформ в сумме до 94800,0 тыс. рублей с последующим восстановлением за счет средств, предусмотренных к перечислению Челябинской области из ФРРФ.

Уточненным планом использования субсидий из ФРРФ (представлен Главным финансовым управлением Челябинской области в Минфин России письмом от 13 июля 2001 года № 01/АП) предусмотрено направить в 2001 году на реализацию программы реформирования региональных финансов и погашение долговых обязательств и кредиторской задолженности средства в сумме 125967,0 тыс. рублей. В направление использования субсидий на реализацию Программы реформирования региональных финансов были включены приобретение и установка оборудования для системы областного казначейства и строительство объектов газификации.

Согласно отчету ГФУ Челябинской области, представленному в Минфин России (письмо от 18 мая 2002 года № 01-АП/1), в 2001 году на указанные цели израсходовано средств областного бюджета в сумме 125967,0 тыс. рублей, из них:

- на приобретение и установку оборудования для системы областного казначейства - 6131,7 тыс. рублей, в том числе субсидий из ФРРФ - 4905,7 тыс. рублей, софинансирование из областного бюджета произведено на сумму 1226,3 тыс. рублей;

- на строительство объектов газификации - 213365,4 тыс. рублей, в том числе за счет предназначенных к возмещению из ФРРФ субсидий - 97061,3 тыс. рублей, софинансирование из областного бюджета - 116303,8 тыс. рублей;

- на погашение долговых обязательств по областным долгосрочным обязательствам - 44885,2 тыс. рублей, из них с использованием субсидий из ФРРФ - 24000,0 тыс. рублей.

В росписи расходов областного бюджета на 2001 год, утвержденной заместителем губернатора области, начальником ГФУ И. А. Сербиновым 21 февраля 2001 года, и в годовом отчете об исполнении областного бюджета Челябинской области за 2001 год (от 14 марта 2002 года) расходы на приобретение и установку оборудования для системы областного казначейства отражены в общих расходах по разделу/подразделу 0103 “Функционирование исполнительных органов государственной власти (субъекта Российской Федерации)”.

В целях подготовки к переходу на казначейскую систему исполнения областного бюджета конкурсной комиссией администрации области путем квалификационного отбора (протокол от 19 декабря 2000 года) был определен потенциальный поставщик - ЗАО НТЦ Логис (без проведения открытых конкурсных торгов, т. е. с нарушением статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации), с которым администрация Челябинской области заключила договор поставки от 22 декабря 2000 года № 97-12/00 на сумму 16450,0 тыс. рублей. Проверка показала, что в 2001 году поставка компьютерного оборудования и другой оргтехники была осуществлена на основании вышеуказанного договора в соответствии с накладными на сумму 4983,0 тыс. рублей.

В декабре 2001 года было заключено 3 договора между ГФУ Челябинской области и ЗАО НТЦ Логис, на основании которых была осуществлена поставка оборудования на сумму 1191,6 тыс. рублей.

В общей сложности в 2001 году для монтажа структурированной кабельной системы информационно-вычислительной сети Главного финансового управления было израсходовано 6174,6 тыс. рублей, из них за счет средств, предусмотренных к возмещению из ФРРФ, - 4905,7 тыс. рублей (79,4 %). Недофинансирование соответствующих мероприятий составило 17,8 % от установленного уточненным планом уровня.

В росписи расходов областного бюджета на 2001 год, утвержденной заместителем губернатора области, начальником ГФУ И.А. Сербиновым 21 февраля 2001 года, и в годовом отчете об исполнении областного бюджета Челябинской области за 2001 год (от 14 марта 2002 года) расходы на газификацию (в том числе за счет субсидий из ФРРФ) учтены в составе общих расходов по разделу 07 “Промышленность, энергетика и строительство”.



Строительство объектов газификации в Челябинской области в 2001 году осуществлялось в соответствии с постановлением губернатора Челябинской области от 2 февраля 2001 года № 79 “О плане газификации Челябинской области на 2001 год”.

За счет средств, предусмотренных к перечислению Челябинской области из ФРРФ, распоряжениями губернатора Челябинской области от 4 апреля 2001 года № 528-р и от 3 мая 2001 года № 540-р “О внесении изменений в план газификации Челябинской области на 2001 год” было предусмотрено осуществить строительство котельной в п. Межевой, г. Сатка; газопровода Сатка-Сулея-Межевой, г. Сатка, газопровода к п. Магнитка Кусинского района, а также газопровода к п. Межозерный и реконструкцию котельной в п. Межозерный Верхнеуральского района. На строительство указанных объектов губернатором области были распределены средства в объеме 89300,0 тыс. рублей. Кроме того, на строительство указанных объектов на основании распоряжений губернатора Челябинской области от 19 октября 2001 года № 1637-р “О финансировании газификации Верхнеуральского района” и от 21 декабря 2001 года № 2089-р “О внесении изменений в план газификации Челябинской области на 2001 год” было предусмотрено направить еще 20000,0 тыс. рублей.

Генеральным заказчиком по строительству указанных объектов было определено ОГУП “Челябинские региональные газораспределительные системы”.

Фактическое финансирование строительства указанных объектов в 2001 году за счет средств, предусмотренных к возмещению из ФРРФ, составило 97644,0 тыс. рублей (101,7 % от предусмотренного уточненным планом).

На основании первичных бухгалтерских документов установлено, что в 2001 году на погашение областных краткосрочных облигаций Челябинской областью направлено 44885,2 тыс. рублей, из них 24000,0 тыс. рублей за счет средств, предусмотренных к возмещению из ФРРФ (в соответствии с уточненным планом и согласно требованиям Методики).

ГУФК Минфина России на основании реестра Департамента межбюджетных отношений перечислило 1 октября 2002 года на лицевой счет УФК Минфина России по Челябинской области, открытый в ГРКЦ ГУ ЦБ РФ по Челябинской области, средства в сумме 125967,0 тыс. рублей по целевой статье расходов 488 “Фонд реформирования региональных финансов”, виду расходов 458 “Субсидии на реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры”.

Управление федерального казначейства Минфина России по Челябинской области уведомило Главное финансовое управление Челябинской области 2 октября 2002 года о выделении субсидий из ФРРФ. Средства в сумме 125967,0 тыс. рублей на основании письма ГФУ Челябинской области (от 15 октября 2002 года № 09-29/4) были перечислены на лицевой счет Главного финансового управления области.

В Законе Челябинской области от 8 января 2002 года № 63-ЗО “Об областном бюджете на 2002 год” средства на реформирование региональных финансов Челябинской области отдельной строкой в расходах областного бюджета не предусматривались.

После поступления средств из ФРРФ на возмещение ранее произведенных расходов в бюджет области Законом Челябинской области от 31 октября 2002 года № 111-ЗО изменена редакция приложения № 2 “Объем поступлений доходов областного бюджета в 2002 году” - включены субсидии из Фонда реформирования региональных финансов в сумме 125967,0 тыс. рублей.

### **Использование субсидий из ФРРФ, полученных по второму траншу**

Уточненным планом использования средств ФРРФ на 2002 год было предусмотрено направить на реализацию программы реформирования региональных финансов и погашение долговых обязательств и кредиторской задолженности средства в сумме

136508,0 тыс. рублей. Направлением использования субсидий из ФРРФ в 2002 году была определена реализация программы реформирования региональных финансов. В указанное направление были включены расходы на приобретение и внедрение комплексной технологии создания областного казначейства и газификацию.

Согласно отчетным данным ГФУ области об использовании средств ФРРФ в Челябинской области в 2001-2002 годах, фактическое расходование средств областного бюджета в 2002 году, предусмотренных к возмещению за счет субсидий из ФРРФ, соответствует выделенной из ФРРФ на его возмещение сумме.

Для разработки и внедрения комплексной технологии, методологии и принципов построения казначейского исполнения областного бюджета конкурсной комиссией ГФУ Челябинской области был отобран потенциальный исполнитель работ и рекомендовано ГФУ области заключить контракт на разработку и внедрение методологии и принципов построения казначейства, поставку и внедрение автоматизированной информационной системы управления бюджетным процессом в рамках казначейской системы с победителем - ООО "Банк'с Софт Системс", г. Москва (протокол от 24 декабря 2002 года № 49).

Вместе с тем установлено, что конкурсный отбор был проведен с нарушением статьи 18 Закона Челябинской области от 9 января 2001 года № 162-ЗО "О конкурсах на размещение государственных и муниципальных заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в Челябинской области". В числе критериев конкурсного отбора не рассматривались ценовые показатели.

Договор от 25 декабря 2002 года № BSS/CHEL\_OBL-2002SB между ООО "Банк'с Софт Системс" и ГФУ Челябинской области был заключен на сумму 12499,2 тыс. рублей (включая НДС).

С целью оказания финансовой помощи по приобретению комплексной технологии казначейского исполнения местных бюджетов губернатором Челябинской области было издано распоряжение от 22 ноября 2002 года № 2124-р о выделении денежных средств в объеме 5000,0 тыс. рублей администрациям городов Сатка, Златоуст, Миасс, Копейск (перечисление средств в указанной сумме было осуществлено в декабре 2002 года).

В 2002 году на приобретение комплексной технологии казначейского исполнения областного бюджета средства областного бюджета были использованы в сумме 17499,0 тыс. рублей (из предусмотренных к возмещению за счет субсидий из ФРРФ - 11025,0 тыс. рублей), что подтверждено представленными во время проведения проверки документами.

Основная доля субсидий из ФРРФ (более 90,0 %) направлена на частичное возмещение ранее произведенных затрат по строительству объектов газификации (план газификации Челябинской области на 2002 год утвержден постановлением администрации Челябинской области от 21 февраля 2002 года № 2).

Распоряжением губернатора Челябинской области от 18 октября 2002 года № 1904-р "О выделении средств" утвержден перечень объектов, финансируемых за счет средств ФРРФ в сумме 111093,8 тыс. рублей, из них на строительство объектов газификации предусмотрено направить 91882,8 тыс. рублей (с учетом внесения изменений по распоряжению губернатора Челябинской области от 15 декабря 2002 года № 2340-р). Фактически (согласно платежным поручениям) на основании вышеуказанных распоряжений перечислены средства в сумме 86880,8 тыс. рублей. Кроме того, за счет средств областного бюджета на строительство объектов газификации, финансируемых по распоряжению губернатора Челябинской области от 18 октября 2002 года № 1904-р, было направлено 40809,2 тыс. рублей.

Финансирование указанных расходов было произведено на основании распоряжений губернатора Челябинской области: от 15 марта 2002 года № 363-р на сумму 7216,8 тыс. рублей; от 9 октября 2002 года № 1833-р на сумму 27892,4 тыс. рублей; от 5 декабря 2002

года № 2240-р на сумму 2000,0 тыс. рублей и от 15 декабря 2002 года № 2335-р на сумму 3700,0 тыс. рублей.

В ходе проверки на основании представленных платежных документов установлено, что в 2002 году на строительство объектов газификации в Челябинской области, предусмотренных планом использования субсидий из ФРРФ и вышеуказанными решениями губернатора области, было использовано 127690,0 тыс. рублей (101,7 % к уточненному плану).

Определенные распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2003 года № 819-р субсидии для возмещения расходов, произведенных в 2002 году, в сумме 136508,0 тыс. рублей ГУФК Минфина России 27 июня 2003 года перечислило в полном объеме на лицевой счет УФК Минфина России по Челябинской области, открытый в ГРКЦ ГУ ЦБ РФ по Челябинской области по целевой статье расходов 488 “Фонд реформирования региональных финансов”, виду расходов 458 “Субсидии на реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержку экономических реформ”.

УФК Минфина России по Челябинской области 27 июня 2003 года уведомило ГФУ Челябинской области о поступлении субсидий из ФРРФ.

Согласно справке о разассигновании средств из ФРРФ в 2003 году, представленной УФК Минфина России по Челябинской области (письмо от 22 июля 2003 года № 05-04/3384), по состоянию на 30 июля 2003 года ГФУ Челябинской области реестр распределения финансирования не представлен.

В Законе Челябинской области от 26 декабря 2002 года № 136-ЗО “Об областном бюджете на 2003 год” отдельной статьей финансирование расходов областного бюджета на реформирование системы региональных финансов не предусмотрено.

Как показала проверка, на выполнение одного из ключевых мероприятий программы - создание системы регионального казначейства - направлена незначительная часть полученных из ФРРФ субсидий: в 2001 году - 3,9 %, в 2002 году - 8,1 %, а на строительство объектов газификации - соответственно, 77,1 % и 91,9 процента.

Фактическая реализация направления реформирования региональных финансов в Челябинской области была сведена, в основном, к решению задач, связанных с газификацией региона.

Программа реформирования системы управления региональными финансами Челябинской области в 2001-2002 годах не завершена.

### **Оценка эффективности использования субсидий из ФРРФ**

Настоящая проверка показала, что субъекты Российской Федерации по-прежнему не обеспечены едиными методическими указаниями по определению эффективности осуществления мер по реформированию бюджетной системы на региональном уровне, несмотря на рекомендации Счетной палаты Российской Федерации Минфину России по итогам проверки 2002 года.

Отсутствие утвержденных на федеральном уровне единых методических указаний по определению эффективности реформирования и оптимизации региональных финансов привело к применению различных подходов при оценке экономического эффекта и сделало проблематичным проведение сравнительного анализа.

### **Выводы**

1. Программные мероприятия по Вологодской и Челябинской областям в объеме заданий, предусмотренных на 2001-2002 годы, не завершены.

2. Межведомственная рабочая группа по работе с МБРР и Минфин России не проявили должной объективности при оценке заявки и плана использования субсидий из

ФРРФ Челябинской областью, допустив возможность направления этих средств на мероприятия, не имеющие непосредственного отношения к программе реформирования региональных финансов.

**3.** Рекомендации Счетной палаты Российской Федерации о необходимости разработки методических указаний по оценке эффективности использования средств, выделяемых из Фонда реформирования региональных финансов субъектам Российской Федерации, направленные Минфину России письмом от 11 марта 2003 года № 05-102/05-2, не реализованы.

**4.** На собственно программные мероприятия по реформированию региональных финансов из средств, полученных из ФРРФ, использовано на момент проверки по Вологодской области 33,2 %, по Челябинской области - 6,0 процента.

**5.** Отбор Вологодской и Челябинской областей, как участников Проекта “Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне”, проведен в соответствии с разработанным в ходе его реализации организационно-методическим механизмом отбора субъектов Российской Федерации для предоставления им дополнительной помощи из федерального бюджета с целью поддержки экономических реформ.

**6.** Программы развития региональных финансов Вологодской и Челябинской областей корреспондируются с Концепцией реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах и Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Однако фактическая реализация программы в Челябинской области была сведена, в основном, к решению задач, связанных с газификацией региона.

**7.** Освоение субсидий из ФРРФ федерального бюджета Вологодской областью осуществлялось крайне медленно. На момент проверки было недоиспользовано 21,5 % общей суммы ассигнований. Правительство Вологодской области оказалось не готово к использованию выделенных ей субсидий, что привело к задержке освоения средств и снижению эффективности их использования.

**8.** Департаментом здравоохранения Вологодской области в нарушение статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Закона области “О закупках и поставках товаров, работ, услуг для государственных нужд Вологодской области” осуществлена закупка оборудования по контракту от 26 ноября 2002 года № Медсервис/ДЗ на сумму 389,3 тыс. рублей без проведения конкурсных торгов.

**9.** В процессе реализации уточненного плана использования субсидий в нарушение установок Методики, утвержденной Минфином России, произошло неоправданное с точки зрения целей и задач создания ФРРФ завышение доли субсидий, направленных на газификацию Челябинской области (84,8 %) в ущерб реализации собственно программных мероприятий (6,0 процента).

**10.** Главным финансовым управлением Челябинской области заключены договоры на поставку оборудования с ЗАО НТЦ Логис на общую сумму 17641,6 тыс. рублей. Заключение заказчиком контрактов на поставку оборудования для государственных нужд осуществлялось без проведения конкурса, что свидетельствует о нарушениях статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. РЯБУХИН**