



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

630007, г. Новосибирск, ул. Кирова, д. 3, ком. 201 тел./ф. (383) 238-74-77 infoksp@nso.ru

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов
высокодотационных муниципальных образований Баганского,
Сузунского и Черепановского районов Новосибирской области за 2022 год

« 15 » января 2024 г.

№ 13/02-Вн

г. Новосибирск

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено аудитором Мартыновым С.Н., старшим инспектором Степановой И.В., инспекторами Данченко И.Н., Долговой О.А., Турухиной А.С. совместно с контрольно-счетными органами Баганского, Сузунского и Черепановского районов.

Основания проведения мероприятия:

пункт 2.9 годового плана работы Контрольно-счетной палаты Новосибирской области на 2023 год;
поручение Законодательного Собрания Новосибирской области (от 24.11.2022 № 229);
статья 136 Бюджетного кодекса РФ.

Содержание (цели, задачи, вопросы мероприятия)

	стр.
1. Общие сведения о муниципальных образованиях	2
2. Организация и осуществление бюджетного процесса	5
2.1. Правовое регулирование и участники бюджетного процесса	5
2.2. Составление проекта и исполнение бюджета	9
2.3. Осуществление закупок для муниципальных нужд	11
2.4. Формирование бюджетной отчетности	15
3. Исполнение бюджетов муниципальных образований	20
3.1. Соблюдение дополнительных требований к бюджетному процессу	20
3.2. Источники доходов местных бюджетов	23
3.3. Осуществление расходов на коммунальное хозяйство	25
3.4. Предоставление и использование межбюджетных трансфертов	27

Объекты мероприятия:

в Баганском районе:

1. Администрация Андреевского сельсовета.
2. Администрация Ивановского сельсовета.

3. Администрация Казанского сельсовета.
4. Администрация Кузнецовского сельсовета.
5. Администрация Лозовского сельсовета.
6. Администрация Мироновского сельсовета.
7. Администрация Палецкого сельсовета.
8. Администрация Савкинского сельсовета.
в Сузунском районе:
9. Администрация Верх-Сузунского сельсовета.
10. Администрация Заковряжинского сельсовета.
11. Администрация Малышевского сельсовета.
12. Администрация Меретского сельсовета.
в Черепановском районе:
13. Администрация Бочкаревского сельсовета.
14. Администрация Медведского сельсовета.
15. Администрация Татарского сельсовета.
16. Администрация Шурыгинского сельсовета.

В соответствии со ст. 136 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) палата провела проверку в муниципальных образованиях (МО), в бюджетах которых доля дотаций и налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц в 2020 – 2022 гг. превышала 50,0% доходов бюджета (без учета субвенций). Перечни МО в зависимости от доли дотаций в бюджетах на 2023 год утверждены приказом Министерства финансов и налоговой политики НСО от 01.11.2022 № 57-НПА. В Баганском районе к высокодотационным относились 8 поселений из 9-ти, в Сузунском – 6 поселений из 15-ти, в Черепановском – 4 поселения из 14-ти. Муниципальные районы к высокодотационным МО не относятся.

Контрольно-счетные органы Баганского, Сузунского и Черепановского районов в соответствии со ст. 264.4 БК РФ подготовили заключения на годовые отчеты об исполнении местных бюджетов в отношении поселений, которые передали районам полномочия по внешнему финансовому контролю. КСП НСО проводила проверку по дополнительным вопросам, не рассмотренным в заключениях контрольно-счетных органов районов. В ходе проверки выборочно анализировались отдельные виды доходов, расходов и источников финансирования дефицита местных бюджетов, прежде всего, при исполнении которых в МО наиболее часто допускаются нарушения и которые отражают социально-значимые проблемы МО. По результатам проверки КСП НСО составлено 16 актов. Администрации ряда поселений Баганского района представили пояснения по актам, которые учтены при составлении заключения.

Предыдущие проверки высокодотационных МО Баганского и Сузунского районов проводились палатой в 2016 году, Черепановского – в 2010 году.

1. Общие сведения о муниципальных образованиях

Баганский район расположен на юго-западе Новосибирской области (границит с республикой Казахстан), Сузунский и Черепановский районы – на юго-

востоке (границат с Алтайским краем). Расстояние от их административных центров до г. Новосибирска – 441 км (с. Баган), 189 км (р.п. Сузун), 108 км (г. Черепаново). Через Баганский район проходит железная дорога между северной и южной ветками Западно-Сибирской железной дороги, через Сузунский район – южная ветка Западно-Сибирской железной дороги, через Черепановский район – автомобильная и железная дороги в Алтайский край.

Площадь **Баганского района** составляет 3,4 тыс.кв.км, численность населения на начало 2022 года – 14,2 тыс.чел. (за 3 года уменьшилась на 1,0 тыс.чел.). Основную часть территории района занимают равнинные степи с пологими длинными возвышенностями, бедными черноземами и почвами болотного типа. Имеется большое количество пресных и соленых озер, болота и солончаки, месторождения песков строительных и суглинков кирпичных.

Объем добывающего и обрабатывающего производства на душу населения составил 16,7 тыс.руб. или 5,0% к среднему по районам области уровню; сельского хозяйства – 112,2 тыс.руб. или 219,5%; оборота розничной торговли – 32,7 тыс.руб. или 52,8%; платных услуг населению – 6,2 тыс.руб. или 62,2%; инвестиций – 80,9 тыс.руб. или 155,1%. Среднемесячная заработная плата составила 36 840,4 руб. или 81,7% к среднему по районам области уровню. Уровень официально зарегистрированной безработицы – 2,4%.

Сельскохозяйственным производством в районе занимаются 7 организаций (в т.ч. ОАО «Вознесенское», ОАО «Северо-Кулундинское», АО «Ивановское», ОАО «Надежда»), 30 крестьянских (фермерских) хозяйств и более 5 400 личных подсобных хозяйств. Промышленным производством занимаются 3 предприятия, в т.ч. ООО «Баганхлебпродукт» (хранение и переработка зерна), ЗАО «Баганское РТП» (ремонт машин и оборудования), цех механической обвалки мяса.

Площадь **Сузунского района** составляет 4,7 тыс.кв.км, численность населения на начало 2022 года – 31,0 тыс.чел. (за 3 года уменьшилась на 0,9 тыс.чел.). Основную часть территории района занимают леса (один из самых богатых лесом районов области). На юге граница района проходит по р. Обь, имеются запасы суглинков кирпичных, песков и камней строительных, сапропеля.

Объем добывающего и обрабатывающего производства на душу населения составил 38,1 тыс.руб. или 11,4% к среднему по районам области уровню; сельского хозяйства – 30,5 тыс.руб. или 59,7%; оборота розничной торговли – 50,7 тыс.руб. или 81,9%; платных услуг населению – 5,8 тыс.руб. или 58,6%; инвестиций – 34,9 тыс.руб. или 67,0%. Среднемесячная заработная плата составила 36 091,4 руб. или 80,0% к среднему по районам области уровню. Уровень официально зарегистрированной безработицы – 1,2%.

Сельскохозяйственным производством в районе занимаются 18 организаций (в т.ч. ЗАО «им. Кирова», ЗАО «Пламя», ЗАО «Бобровское», ООО «АКХ «Александровка», ЗАО «Шарчинское»), 35 крестьянских (фермерских) хозяйств и более 8 300 личных подсобных хозяйств. Промышленным производством занимаются 50 предприятий, в т.ч. ОАО «Эффект» (пластмассовые изделия), ЗАО «Идея» (строительные материалы), ЗАО ПФК «Обновление» (медикамен-

ты), ООО «Сочувствие» (кованые изделия), ЗАО «Маслосырзавод «Сузунский», ООО МПП «Сузунские деликатесы», ООО «Добродар», ООО «МПК Медведевь» (мясная продукция), ОАО «Сузунский лесхоз», МАУ «Муниципальный лесхоз р.п. Сузун».

Площадь **Черепановского района** составляет 2,9 тыс.кв.км, численность населения на начало 2022 года – 45,2 тыс.чел. (за 3 года уменьшилась на 1,9 тыс.чел.). Основную часть территории района занимают сельхозугодия и леса. Имеются месторождения суглинков кирпичных, камней строительных, тугоплавких глин, торфа и антрацитов.

Объем добывающего и обрабатывающего производства на душу населения составил 111,4 тыс.руб. или 33,3% к среднему по районам области уровню; сельского хозяйства – 47,9 тыс.руб. или 93,7%; оборота розничной торговли – 58,0 тыс.руб. или 93,8%; платных услуг населению – 2,3 тыс.руб. или 22,8%; инвестиций – 31,2 тыс.руб. или 59,8%. Среднемесячная заработная плата составила 40 321,0 руб. или 89,4% к среднему по районам области уровню. Уровень официально зарегистрированной безработицы – 1,4%.

Сельскохозяйственным производством в районе занимается 16 организаций (в т.ч. АО «Карасевское», СПК «Заря», ЗАО «Птицефабрика Посевнинская», ООО «ПКЗ Зверохозяйство», ЗАО Племзавод «Медведский»), 30 крестьянских (фермерских) хозяйств и более 7 500 личных подсобных хозяйств. Промышленным производством занимаются 24 предприятия, в т.ч. ООО «Завод керамических изделий «Универсал», АО «Черепановскферммаш» (водогрейные котлы), филиал ООО «Сибирская продовольственная компания» (мясопереработка), ООО «ДиМаК» (полимерная тара), ООО «Элеваторный комплекс «Безменовский» (производство гречки), Медведский карьер АО «Новосибирское карьероуправление» (добыча щебня), ООО «Черепановские напитки», ООО «Черепановский кирпич».

В Баганском, Сузунском и Черепановском районах в 2022 году увеличилось промышленное производство – 103,8%, 106,0% и 109,1% к уровню 2021 года. Производство сельскохозяйственной продукции увеличилось в Баганском и Черепановском районах – 116,3%, 126,8% (уменьшилось в Сузунском районе – 96,6%). Во всех районах увеличился оборот розничной торговли – 123,3%, 115,3% и 114,1%, объем платных услуг населению – 117,3%, 101,4% и 110,0%, инвестиций – 199,6%, 125,5% и 110,9%. Средняя заработная плата в районах в 2022 году увеличилась на 15,9%, 15,5% и 14,1%.

Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов Баганского, Сузунского и Черепановского районов на душу населения в 2022 году составили 12 952,1 руб., 11 640,7 руб., 10 702,6 руб. или 85,2%, 76,6%, 70,4% к среднему среди муниципальных районов уровню (15 200,7 руб.). Темп их роста к уровню 2021 года составляет 135,2%, 124,1%, 110,7% (при среднем по районам уровне – 134,6%). С 2017 года все районы области заменили часть дотации (не менее 30%) на дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц. Дополнительные нормативы отчислений в бюджеты Баганского, Сузунского и Черепановского районов в 2022 году составляли 18,42%, 19,53%, 15,49%. Без учета этого фактора налоговые и неналоговые доходы кон-

солидированных бюджетов районов на душу населения составляют 10 102,7 руб., 9 497,2 руб., 8 704,4 руб.

Среди проверенных поселений относительно более высокий уровень налоговых и неналоговых доходов на душу населения имеют в Баганском районе – Кузнецовский и Палецкий сельсоветы (6 460,9 руб. и 5 398,9 руб.), в Сузунском районе – Малышевский сельсовет (3 446,7 руб.), в Черепановском районе – Медведский сельсовет (2 516,3 руб.). Наиболее высокий темп роста доходов по сравнению с 2021 годом в Кузнецовском сельсовете Баганского района (в 2,6 раза), Малышевском сельсовете Сузунского района (на 35,5%), Медведском сельсовете Черепановского района (на 22,2%). Высокий уровень доходов в отдельных поселениях, как правило, связан с поступлениями от продажи и использования имущества, акцизов на топливо, единого сельскохозяйственного налога, земельного налога. Следует отметить, что распределение акцизов в местные бюджеты происходит исходя из протяженности дорог, отраженной в формах статистической отчетности.

Возможности развития экономики администрации Баганского, Сузунского и Черепановского районов связывают, прежде всего, с увеличением производства и переработки продукции сельского хозяйства, лесоматериалов, добычей полезных ископаемых, а также развитием сферы туризма.

Так, в Баганском районе инвестиционные предложения связаны с созданием базы для утиной охоты, строительством тепличного комплекса и сельскохозяйственного рынка. В Сузунском районе ведется строительство контрольно-селекционного двора, доильного зала, животноводческого, зерноочистительного и зерноперерабатывающего комплексов, планируется создание предприятия по глубокой переработке древесины. В Черепановском районе ведется строительство животноводческого комплекса, планируется развитие туризма на базе муниципального учреждения и создание губернского рынка.

В документах проверенных высокодотационных поселений не приведены планируемые и реализуемые меры по развитию экономики, которые могли быть связаны с инвентаризацией земель, оформлением собственниками прав на объекты недвижимости, развитием личных подсобных хозяйств и малого предпринимательства (бытовых услуг). Администрации поселений ссылаются на недостаток средств и возможностей для развития экономики. Следует отметить, что даже в случае реализации указанных выше проектов и мер по развитию экономики дотационность МО сохранится на достаточно высоком уровне.

Основные показатели, характеризующие социально-экономическое положение и бюджетную обеспеченность проверенных поселений, представлены в приложении 1.

2. Организация и осуществление бюджетного процесса

2.1. Правовое регулирование и участники бюджетного процесса

В ходе проверки установлено, что в проверенных поселениях утверждена основная часть муниципальных правовых актов, регулирующих порядок осуществления бюджетного процесса. Полномочия финансового органа поселения по утверждению соответствующих правовых актов, как правило, переданы ад-

министрации района. Вместе с тем, у ряда поселений Сузунского и Черепановского районов не были приняты правовые акты, регулирующие предоставление и проведение камеральной проверки бюджетной отчетности, операции по исполнению бюджета и обеспечению наличными деньгами при завершении финансового года.

Отдельные положения принятых муниципальных правовых актов не соответствуют бюджетному законодательству. Как правило, это связано с несвоевременным приведением правовой базы в соответствие с изменениями бюджетного законодательства, неверным применением терминов, не включением в акты процедур, показателей и документов, предусмотренных бюджетным законодательством. Так, в положениях о бюджетном процессе используются термин «пределный объем муниципального внутреннего долга» (исключенный из БК РФ с 2020 года), предусмотрено утверждение в решении о бюджете перечня главных администраторов доходов (с 2022 года утверждается местной администрацией).

В соответствии со ст. 217 БК РФ единые счета бюджетов, проверенных МО открыты в Управлении Федерального казначейства по НСО. В соответствии со ст. 154, 168, 220.1 БК РФ полномочия по открытию и ведению лицевых счетов получателей средств бюджета поселения осуществляются финансовым органом поселения, либо могут быть переданы органам Федерального казначейства или администрации района по соглашению. Во всех проверенных поселениях порядок кассового обслуживания исполнения местных бюджетов был изменен на вариант, при котором лицевые счета получателей бюджетных средств открыты в финансовом органе местной администрации.

В ходе ранее проведенных мероприятий КСП НСО указывала на проблеме отсутствия в администрациях поселений необходимого количества квалифицированных специалистов и технических средств для осуществления бюджетных и бухгалтерских функций. Фактически лицевые счета получателей средств бюджетов поселений ведутся в государственной информационной системе «Автоматизированная система управления бюджетными процессами Новосибирской области» (далее – областная информационная система бюджетного процесса)¹. Методическую и техническую часть функций финансовых органов осуществляют работники территориальных органов Министерства финансов НСО (управлений финансов и налоговой политики районов).

С учетом предложений палаты в конце 2018 года заключены соглашения о передаче администрациям районов полномочий финансовых органов поселений, а также соглашения о предоставлении районам и поселениям прав на пользование областной информационной системой бюджетного процесса. Соглашения заключены по типовым формам, разработанным Министерством финансов НСО. По соглашениям администрациям районов переданы полномочия по организации и учету исполнения бюджетов поселения в т.ч. по утверждению порядков

¹ предусмотрена постановлением Правительства Новосибирской области от 24.11.2014 № 457-п «О государственной информационной системе «Автоматизированная система управления бюджетными процессами Новосибирской области» и отдельных вопросах информационного обеспечения осуществления бюджетного процесса в Новосибирской области» (в ред. от 21.08.2018).

осуществления переданных полномочий (открытие и ведение лицевых счетов; учет, санкционирование оплаты и подтверждение исполнения принятых обязательств). Другие полномочия финансового органа (например, по утверждению и ведению сводной бюджетной росписи, формированию консолидированной отчетности об исполнении бюджета поселения) могут дополнительно включаться в соглашения по решению администраций района и поселений.

Следует отметить, что, хотя согласно заключенным соглашениям полномочия по открытию и ведению лицевых счетов получателей средств бюджетов поселений переданы администрациям районов, в платежных документах проверенных поселений Сузунского и Черепановского районов указывается, что лицевые счета открыты в администрациях поселений (администрации районов в качестве финансового органа, в котором открыты лицевые счета, не указаны). В 2023 году по предложению палаты во всех районах области была проведена работа по изменению финансовых органов, которым открыты казначейские и лицевые счета в Управлении Федерального казначейства по НСО, с администраций поселений на администрации районов.

В проверенных поселениях функции руководителя финансового органа возложены на глав или главных бухгалтеров местных администраций. При этом в 4-х поселениях Баганского района, во всех проверенных поселениях Сузунского и Черепановского районов должностные лица, выполняющие функции руководителя финансового органа, не соответствовали квалификационным требованиям, установленным Минфином России² (отсутствует высшее или среднее профессиональное образование в сфере экономики и управления). Следует отметить, что порядок проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителей финансовых органов муниципальных районов и городских округов квалификационным требованиям устанавливается законом субъекта РФ, в Новосибирской области соответствующий закон принят в 2023 году³.

Кроме того, законодательством о бухгалтерском учете⁴ установлены квалификационные требования к главным бухгалтерам организаций бюджетной сферы, составляющих консолидированную (сводную) бюджетную отчетность, консолидированную отчетность государственных (муниципальных) учреждений. Эти требования выше, чем для руководителей финансовых органов поселений и распространяются на главных бухгалтеров администраций поселений при наличии подведомственных муниципальных учреждений. Во многих поселениях Баганского и Черепановского районов главные бухгалтеры администраций не соответствуют указанным требованиям (не имеют высшего образования).

² Приказ Минфина России от 19.12.2019 № 238н «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа муниципального образования».

³ Закон Новосибирской области от 31.03.2023 № 325-ОЗ «О порядке участия областного исполнительного органа государственной власти Новосибирской области, уполномоченного в сфере финансов, в проведении проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального района, муниципального округа, городского округа Новосибирской области квалификационным требованиям, предъявляемым к руководителю финансового органа муниципального образования».

⁴ часть 4 статьи 7 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (в ред. от 12.12.2023).

Федеральным законодательством⁵ также установлено, что полномочия по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности могут быть переданы только финансовому органу или другому государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии). Многие проверенные поселения Баганского, Сузунского и Черепановского районов заключили с районным учреждением соглашения о передаче соответствующих полномочий в 2022 – 2023 годах. При этом в Сузунском районе поселения также заключали с районным учреждением контракт на оказание платных услуг по ведению бухгалтерского и налогового учета, составлению и сдаче отчетности.

Единственным главным распорядителем бюджетных средств в проверенных поселениях являются местные администрации. Главными администраторами доходов местных бюджетов также являются налоговые и другие государственные органы. Получателями средств местных бюджетов являются администрации поселений и подведомственные им казенные учреждения (бюджетные и автономные учреждения у проверенных поселений отсутствуют). В Сузунском районе подведомственные учреждения у администраций поселений отсутствуют. В Черепановском районе подведомственные учреждения оказывают услуги в сфере культуры. В Баганском районе подведомственные учреждения занимаются содержанием зданий домов культуры и водоснабжением (в Ивановском сельсовете также есть учреждение, оказывающее спортивно-оздоровительные услуги).

Все поселения передали свои полномочия по внешнему муниципальному финансовому контролю районным контрольно-счетным органам по соглашениям. Контрольно-счетные органы, работающие на профессиональной основе, были созданы в Баганском районе – в 2012 году, в Сузунском районе – в 2006 году, в Черепановском районе – в 2011 году. В настоящее время установленная штатная численность контрольно-счетных органов составляет 1, 3 и 2 человека. В соответствии с соглашениями контрольно-счетные органы районов провели экспертизу проектов бюджетов и внешнюю проверку годовых отчетов об исполнении бюджетов поселений.

В соответствии со ст. 157, 160.2-1 БК РФ администрации поселений также должны осуществлять внутренний муниципальный финансовый контроль и внутренний финансовый аудит. Кроме того, местные администрации должны осуществлять ведомственный контроль в различных сферах, предусмотренных законодательством (в сфере закупок, трудовых отношений, иной деятельности подведомственных учреждений).

Поселения Баганского и Сузунского районов передали администрациям районов полномочия по внутреннему муниципальному финансовому контролю. В Черепановском районе проверенные поселения самостоятельно осуществляли внутренний муниципальный финансовый контроль (кроме Медведского сельсовета, в котором соответствующие мероприятия не проводились). Поселения Сузунского района также передали администрации района полномочия по

⁵ пункт 10.1 статьи 161, пункт 6 статьи 264.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в ред. от 25.12.2023).

ведомственному контролю в сфере закупок. В поселениях Баганского и Черепановского районов мероприятия ведомственного контроля не проводились (кроме Бочкаревского и Шурыгинского сельсоветов Черепановского района).

С 2020 года стандарты осуществления внутреннего муниципального финансового контроля утверждаются Правительством РФ, а внутреннего финансового аудита – Минфином РФ. Местные администрации могут издавать ведомственные (внутренние) правовые акты, в случаях, предусмотренных федеральными стандартами. В части внутреннего финансового аудита федеральными стандартами предусмотрена возможность упрощенного осуществления для главных администраторов бюджетных средств, имеющих не более 3-х подведомственных учреждений и предприятий. В таком случае специальные аудиторские мероприятия могут не проводиться, руководитель главного администратора бюджетных средств самостоятельно выполняет действия, направленные на достижение целей внутреннего финансового аудита. Для внутреннего муниципального финансового контроля и ведомственного контроля возможность их упрощенного осуществления либо передачи соответствующих полномочий поселений на уровень района федеральным законодательством прямо не предусмотрена.

В проверенных поселениях были приняты решения об упрощенном осуществлении внутреннего финансового аудита (за исключением Бочкаревского сельсовета Черепановского района, в котором мероприятия внутреннего финансового аудита не проводились).

2.2. Составление проекта и исполнение бюджета

В ряде случаев в проверенных МО не соблюдались требования к содержанию или порядку принятия документов, на которых основывается составление проекта бюджета. Так, в реестре расходных обязательств в нарушение ст. 87 БК РФ отсутствуют реквизиты муниципальных правовых актов, устанавливающих конкретные расходные обязательства (основания для их возникновения), а также содержатся ссылки на нормативные правовые акты, срок действия которых истек. В Шурыгинском сельсовете Черепановский район реестр не ведется.

Во всех проверенных поселениях решения о бюджете были приняты на очередной финансовый год и плановый период. В ходе проверки были установлены несоответствия законодательству отдельных статей и приложений решений о бюджете и о внесении изменений в бюджет, арифметические и другие ошибки. Например, установлены нормативы распределения доходов в бюджет поселения, которые уже установлены федеральным и областным законодательством. В поселениях Баганского района утверждался предельный объем муниципального внутреннего долга (исключен из БК РФ с 2020 года) и верхний предел долга (при фактических и планируемых отсутствиях заимствований). Не утверждалось распределение расходов (промежуточные суммы и наименования кодов) по ряду целевых статей или разные целевые статьи имеют одинаковое наименование. В отдельных поселениях при внесении изменений в бюджет в текстовой части не

утверждались объемы доходов, расходов, дефицита или профицита бюджета, а также дорожного фонда в новой редакции.

Практически во всех проверенных поселениях приняты муниципальные программы (исключение составляет Татарский сельсовет Черепановского района). Так, в Андреевском сельсовете Баганского района принято 5 программ, Ивановском – 5, Казанском – 7, Кузнецовском – 9, Лозовском – 3, в Мироновском – 6, Палецком – 5, Савкинском – 5. В Верх-Сузунском и Заковряжинском сельсоветах Сузунского района принято по 8 программ, Малышевском – 4, Меретском – 7. В Бочкаревском сельсовете Черепановского района принято 6 программ, Медведском и Шурыгинском – по 3. При этом в Малышевском сельсовете Сузунского района, Медведском и Бочкаревском сельсоветах Черепановского района не был принят Порядок разработки и реализации муниципальных программ.

Муниципальные программы поселений были включены в решения о бюджетах поселений Сузунского района. В поселениях Баганского района в структуру кода и наименования целевых статей включены муниципальные программы района, а не поселения (кроме Ивановского сельсовета). В поселениях Черепановского района расходы на реализацию муниципальных программ в решениях о бюджете не предусмотрены (муниципальные программы не включены в структуру кода целевых статей расходов бюджета).

В соответствии с п. 3.2 ст. 184.1 БК РФ законом субъекта РФ может быть предусмотрено обязательное формирование местных бюджетов в программной структуре. В Новосибирской области такой закон не принят. При этом масштаб деятельности органов МСУ сельских поселений делает нецелесообразным разработку большого числа муниципальных программ и построение программной структуры бюджета на их основе. В поселениях было бы целесообразно разрабатывать один документ стратегического планирования (стратегию, концепцию, программу, план социально-экономического развития). Вместе с тем, Федеральный закон о стратегическом планировании предусматривает разработку в муниципальных образованиях лишь тех документов стратегического планирования, которые необходимы для обеспечения бюджетного процесса (прежде всего, муниципальных программ). По мнению КСП НСО, одним из вариантов формирования программного бюджета в поселениях могло бы быть принятие одной муниципальной программы социально-экономического развития (со структурными элементами по разным сферам и направлениям).

Во многих проверенных МО сохраняются отдельные нарушения установленного БК РФ порядка исполнения бюджета.

Во всех поселениях Баганского района и 3-х поселениях Черепановского района сводная бюджетная роспись не соответствовала требованиям ст. 217 БК РФ (не была составлена по источникам финансирования дефицита бюджета).

Во всех поселениях Баганского района и 3-х поселениях Черепановского района кассовые планы не соответствовали требованиям ст. 217.1 БК РФ (отсутствует временный кассовый разрыв и объем временно свободных средств, который может быть направлен на его покрытие, отсутствует прогноз поступлений в бюджет).

В 3-х поселениях Черепановского района в нарушение ст.219.2 БКРФ лимиты бюджетных обязательств не были доведены до подведомственных получателей до начала очередного финансового года.

В 3-х поселениях Баганского района и 3-х поселениях Черепановского района форма бюджетной сметы не соответствует рекомендуемому образцу⁶. В частности, отсутствуют предусмотренные реквизиты, раздел со справочной информацией о расходах на исполнение публичных нормативных обязательств или другие разделы сметы.

В проверенных поселениях не установлены нарушения в части превышения утвержденных и финансирования непредусмотренных решением о бюджете расходов, неправомерного внесения изменений в сводную бюджетную роспись, отсутствия контроля за непревышением расходов со стороны финансового органа.

Следует отметить, что при составлении и исполнении бюджетов в проверенных поселениях допускаются нарушения Порядка применения бюджетной классификации⁷. В частности, в ряде поселений Баганского и Черепановского районов часть расходов на содержание администрации отражалась по подразделам 0113 «Другие общегосударственные вопросы», 0502 «Коммунальное хозяйство», 0503 «Благоустройство». В Шурыгинском сельсовете Черепановского района безвозмездные поступления (спонсорская помощь) отражалась в качестве доходов от платных услуг и компенсации затрат.

Кроме того, в поселениях, являвшихся получателями субсидий из областного бюджета на реализацию инициативных проектов, не соблюдалось требование ст. 21 БК РФ, п. 23.1 Порядка применения бюджетной классификации об отражении расходов по целевым статьям, соответствующим каждому инициативному проекту (наименования соответствующих целевых статей не содержат наименование конкретных проектов).

2.3. Осуществление закупок для муниципальных нужд

В соответствии со ст. 19 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ⁸ администрация поселения должна принять и разместить на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> правила нормирования в сфере закупок (в т.ч. требования к правовым актам по нормированию; правила определения требований к отдельным видам товаров, работ, услуг; правила определения нормативных затрат); требования к отдельным видам товаров, работ, услуг; нормативные затраты. При этом во многих поселениях правовые акты, регулирующие вопросы нормирования в сфере закупок, приняты не в полном объеме. Принятые правовые акты не размещены на официальном сайте. Наименование и содержание приня-

⁶ Приказ Минфина России от 14.02.2018 № 26н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений» (в ред. от 30.09.2021).

⁷ Приказ Минфина России от 06.06.2019 № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (в ред. от 21.03.2022).

⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 25.12.2023).

тых правовых актов не соответствуют общим требованиям Правительства РФ⁹. Кроме того, в ряде поселений не были определены случаи банковского сопровождения контрактов.

В соответствии с ч. 5 ст. 26 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ администрации поселений должны были принять решение о способе осуществления закупок подведомственными учреждениями (например, о полной или частичной централизации закупок либо об осуществлении ими закупок самостоятельно). Однако в 4-х поселениях Баганского района и во всех проверенных поселениях Черепановского района соответствующие решения приняты не были. Кроме того, в Бочкаревском сельсовете Черепановского района не был назначен контрактный управляющий.

На основании соглашений полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нужд администраций и учреждений поселений также могут осуществлять уполномоченные органы (учреждения) субъекта РФ или муниципального района. Проверенные поселения Сузунского и Черепановского районов передали соответствующие полномочия районным администрациям.

Для размещения информации о заключении, изменении, исполнении и оплате контрактов на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> муниципальные заказчики могут использовать возможности областных информационных систем. Информация (и электронные копии соответствующих документов) вводится в областные информационные системы один раз и используется для учета, контроля и санкционирования оплаты принятых обязательств (осуществления функций финансового органа), а также для планирования закупок и направления информации о них на официальный сайт. Однако в нарушение ст. 103 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ заказчики Бочкаревского, Медведского, Татарского и Шурыгинского сельсоветов Черепановского района не направляли либо несвоевременно направили информацию о заключении, изменении или исполнении контрактов для размещения в реестре контрактов.

Следует отметить, что порядок взаимодействия органов МСУ и оператора областной государственной информационной системы закупок (ГИСЗ НСО)¹⁰ определяется документами, которые устанавливаются оператором ГИСЗ НСО,

⁹ Постановление Правительства РФ от 18.05.2015 № 476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» (в ред. от 18.07.2019);

Постановление Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047 «Об Общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций» (в ред. от 20.07.2019);

Постановление Правительства РФ от 02.09.2015 № 926 «Об утверждении Общих правил определения требований ккупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (в ред. от 18.07.2019).

¹⁰ предусмотрена постановлением Правительства Новосибирской области от 30.12.2013 № 593-п «О Порядке функционирования и использования государственной информационной системы в сфере закупок Новосибирской области» (в ред. от 28.11.2023).

размещаются в свободном доступе и являются обязательными для участников ГИСЗ НСО. Соглашения об использовании ГИСЗ НСО органами МСУ не заключаются. При этом, поскольку информация, введенная в ГИСЗ НСО, используется для осуществления бюджетного процесса, регулирование соответствующего взаимодействия частично относится к полномочиям финансовых органов и не может осуществляться оператором ГИСЗ НСО. По мнению КСП НСО, в соглашениях об использовании областной информационной системы бюджетного процесса может быть предусмотрено, что соответствующая информация вносится в ГИСЗ НСО и передается в информационную систему бюджетного процесса.

В прошлые годы в большинстве поселений содержание реестра закупок, осуществленных без заключения муниципальных контрактов, не соответствовало ст. 73 БК РФ. В частности, в реестрах закупок не указывалось наименование товаров (работ, услуг), наименование и местонахождение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), цена товаров, даты закупок. По предложению палаты Министерством финансов НСО была реализована возможность формирования реестров закупок в областной информационной системе управления бюджетным процессом (соответствующие формы доступны с июня 2021 года). Данные, содержащиеся в информационной системе, позволяют формировать реестр закупок, соответствующий установленным требованиям. Исключения составляют закупки, осуществленные работниками заказчика за счет выданных под отчет средств (в информационных системах имеются данные лишь о перечислении средств на банковские карты). В большинстве проверенных поселений закупки работниками заказчиков не осуществлялись. Исключение составляет Андреевский сельсовет Баганского района, Бочкаревский, Медведский и Шурыгинский сельсоветы Черепановского района, в которых информация о наименовании, цене, дате закупки и поставщике не была внесена в реестр.

Для администраций сельских поселений осуществление закупок упрощено за счет права заключать с единственным поставщиком договоры (контракты) на сумму не более 600,0 тыс.руб. без ограничения их общей суммы. Учреждения культуры могут заключать с единственным поставщиком договоры с суммами не более 600,0 тыс.руб., при этом их общая сумма не должна превышать 50% совокупного годового объема закупок или 30 000,0 тыс.руб.

Администрации и учреждения проверенных поселений осуществляли закупки преимущественно у единственного поставщика. Ряд поселений в 2022 году провели один или несколько аукционов при заключении крупных контрактов на выполнение работ по объектам благоустройства и спорта, ремонт дорог, приобретение жилья, ликвидацию несанкционированной свалки. Не использовали конкурентные способы Ивановский, Казанский, Кузнецовский и Савкинский сельсоветы Баганского района, Верх-Сузунский и Меретский сельсоветы Сузунского района, Бочкаревский, Татарский и Шурыгинский сельсоветы Черепановского района.

При этом в ряде поселений установлены случаи «дробления» закупок – заключения нескольких контрактов (договоров) с общим (одинаковым) предметом,

сроком исполнения и поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на общую сумму, превышающую предельный размер закупки у единственного поставщика:

администрация Ивановского сельсовета Баганского района заключила с индивидуальным предпринимателем Яровенко И.М. 3 контракта на выполнение работ по благоустройству аллеи памяти с общей суммой 1 458,3 тыс.руб.;

администрация Казанского сельсовета Баганского района заключила с индивидуальным предпринимателем Биниманом Д.В. 3 контракта на выполнение работ и поставку материалов для благоустройства кладбища с общей суммой 1 261,8 тыс.руб.;

администрация Лозовского сельсовета Баганского района заключила с индивидуальным предпринимателем Биниманом Д.В. 3 контракта на выполнение работ и поставку материалов для благоустройства кладбища с общей суммой 1 272,8 тыс.руб.;

администрация Палецкого сельсовета Баганского района заключила с ООО «Люкс» 2 контракта на выполнение работ по ремонту дороги с общей суммой 638,0 тыс.руб.;

администрация Савкинского сельсовета Баганского района заключила с индивидуальным предпринимателем Биниманом Д.В. 2 контракта на выполнение работ и поставку материалов для благоустройства кладбища с общей суммой 1 062,5 тыс.руб.;

администрация Бочкаревского сельсовета Черепановского района заключила с ООО «СтройИнвест» 2 контракта на выполнение работ по содержанию дороги с общей суммой 965,2 тыс.руб.

«Дробление» закупок может быть квалифицировано как нарушение ст. 8, 24, 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, поскольку совокупность действий заказчика по заключению нескольких контрактов (договоров) с общим (одинаковым) предметом направлена на обеспечение одних и тех же государственных или муниципальных нужд и образует единую закупку (сделку), которая должна осуществляться конкурентным способом. Разделение закупки на несколько контрактов является искусственным и осуществляется с целью осуществления закупки без использования конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Кроме того, «дробление» закупок позволяет обойти условие о централизации закупок с начальной (максимальной) ценой контракта, превышающей 1 000,0 тыс.руб., финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных трансфертов из областного бюджета¹¹. В частности, указанные выше закупки работ по благоустройству аллеи памяти и кладбищ осуществлялись за счет субсидии из областного бюджета на реализацию инициативных проектов.

Судебная практика содержит множество примеров, когда «дробление» закупок признавалось нарушением законодательства о контрактной системе или о защите конкуренции. Вместе с тем, федеральные исполнительные органы государственной власти в своих письмах неоднократно высказывали позицию,

¹¹ Постановление Правительства Новосибирской области от 30.12.2013 № 597-п «О наделении полномочиями государственного казенного учреждения Новосибирской области «Управление контрактной системы» (в ред. от 05.12.2023).

что «дробление» закупок нарушением не является. Так, Федеральная антимонопольная служба¹² считает, что заключение трех договоров от 25.10.2019 на поставку бумаги формата на сумму 290,0 тыс.руб. каждый не является нарушением законодательства о контрактной системе, если такие действия не являются результатом антиконкурентного соглашения. При этом Федеральная антимонопольная служба отмечает, что заключение нескольких контрактов на работы капитального характера, выполнение которых предусмотрено единой проектной документацией, нарушает требования законодательства о контрактной системе, а также могут быть квалифицированы как нарушение законодательства о защите конкуренции.

Кроме того, администрации Лозовского сельсовета Баганского района и Татарского сельсовета Черепановского района при закупке работ по благоустройству и устройству уличного освещения применили проектно-сметный метод, что не соответствует ст. 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (данный метод может применяться при строительстве, реконструкции и ремонте объектов капитального строительства).

Администрация Бочкаревского сельсовета Черепановского района нарушила срок оплаты оказанных услуг, установленный контрактом и ст. 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (закупка осуществлялась у единственного поставщика, срок оплаты не мог превышать 10 рабочих дней, фактически составил 18 рабочих дней).

В Меретском сельсовете Сузунского района исполнитель (ООО «Паллет-логистик») несвоевременно исполнил контракт на выполнение работ по благоустройству территории клуба на сумму 807,9 тыс.руб. (завершены 15.08.2022 вместо 30.09.2021).

2.4. Формирование бюджетной отчетности

В ходе проверки не установлено случаев недостоверности данных о фактическом размере доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета в годовых отчетах об исполнении местных бюджетов за 2022 год. Вместе с тем, во всех проверенных МО установлены случаи неполноты или недостоверности содержания иной бюджетной отчетности (помимо отчета об исполнении бюджета), нарушения инструкций и стандартов, утвержденных Минфином РФ и регулирующих ведение бюджетного учета и составление бюджетной отчетности. Кроме того, в поселениях Сузунского района отчетность не была подписана руководителем районного учреждения (централизованной бухгалтерии). В Бочкаревском сельсовете Черепановского района перед сравнением годовой отчетности не была проведена инвентаризация активов и обязательств.

В ряде поселений в состав бюджетной отчетности и пояснительной записки к ней не включены отдельные таблицы и приложения (либо включены незаполненные, исключенные формы). В случае отсутствия значений у всех показателей формы они могли не представляться, однако в этом случае в пояснительной записке должен был быть приведен перечень непредставленных форм с

¹² письмо ФАС России от 14.11.2019 № ИА/100041/19.

указанием причины непредставления (в ряде случаев в составе пояснительной записки указанный перечень отсутствует, либо в нем не приведен полный состав отсутствующих форм). По-прежнему допускаются нарушения при заполнении таблиц и приложений к пояснительной записке. В частности, в Сведениях о принятых бюджетных обязательствах объем бюджетных ассигнований, утвержденных на плановый период, не соответствует решению о бюджете поселения. Следует отметить, что в Отчетах об исполнении бюджетов, формируемых с использованием областной информационной системы, не отображаются наименования целевых статей расходов местных бюджетов.

Сохраняется целый ряд типичных нарушений в бюджетном учете и отчетности, на которые неоднократно указывала КСП НСО. Во многих поселениях в учете и отчетности по-прежнему не отражена стоимость объектов дорожной, жилищной и коммунальной инфраструктуры, а также земельных участков, которые находятся в муниципальной собственности и включены в реестры муниципального имущества. Ранее КСП НСО уже отмечала, что в случае если недвижимое имущество принадлежало МО до вступления в силу законодательства о государственной регистрации прав, оно подлежит отражению в бюджетном учете даже без регистрации права. Если имущество передано в муниципальную собственность в последние годы, оно отражается на балансовых счетах после регистрации права (до регистрации имущество учитывается на забалансовом счете). Однако в ряде случаев объекты не были отражены в учете даже после государственной регистрации права муниципальной собственности.

Так, недвижимое имущество не было отражено в учете и отчетности:

в Баганском районе:

Андреевский сельсовет – 3 участка кадастровой стоимостью 0,6 тыс.руб.;

Ивановский сельсовет – 13 участков кадастровой стоимостью 6 118,8 тыс.руб., 2 сооружения кадастровой стоимостью 9 540,6 тыс.руб.;

Лозовской сельсовет – 6 помещений, 2 дороги и здание (кадастровая стоимость отсутствует);

в Черепановском районе:

Бочкаревский сельсовет – 23 участка кадастровой стоимостью 12 315,4 тыс.руб., 7 дорог и здание (кадастровая стоимость отсутствует).

Шурыгинский сельсовет – 4 участка кадастровой стоимостью 13 159,9 тыс.руб., 12 дорог кадастровой стоимостью 12,4 тыс.руб., памятник кадастровой стоимостью 6,2 тыс.руб.

Также имеются случаи, когда в учете и отчетности не были отражены движимое имущество и некапитальные сооружения. Так, в Заковряжинском сельсовете Сузунского района не было отражено ограждение кладбища стоимостью 319,8 тыс.руб. (в 2023 году проводился ремонт ограждения). В Меретском сельсовете Сузунского района не были отражены ограждение кладбища стоимостью 1 207,6 тыс.руб., фонари уличного освещения стоимостью 799,4 тыс.руб. В Бочкаревском сельсовете Черепановского района остановочные павильоны отражены с нулевой стоимостью.

Кроме того, имеются случаи, когда в учете и отчетности было отражено фактически отсутствующее имущество (в т.ч. недвижимое имущество отража-

лось до регистрации права собственности). Так, в Шурыгинском сельсовете Черепановского района отражен земельный участок стоимостью 187,7 тыс.руб., который был передан в областную собственность еще в 2017 году. Здание стоимостью 758,8 тыс.руб., приобретенное в 2022 году, было отражено до регистрации права муниципальной собственности. В Медведском сельсовете Черепановского района в качестве объекта недвижимого имущества стоимостью 42,9 тыс.руб. была отражена часть расходов на строительство скважины, переданной в собственность района. В Бочкаревском сельсовете Черепановского района отражены 4 дороги стоимостью 222,4 тыс.руб., правоустанавливающие документы на которые отсутствуют (права не были зарегистрированы вместе со всеми дорогами поселения).

Земельные участки должны отражаться в учете и отчетности по кадастровой стоимости (ее изменение также должно отражаться в учете и отчетности). Другие объекты недвижимого имущества (здания, сооружения) отражаются по кадастровой стоимости, если они поставлены на учет с 2018 года (с момента начала применения федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов «Основные средства»¹³). В иных случаях балансовая стоимость имущества определяется суммой затрат на его приобретение (создание), а при безвозмездном получении имущества – комиссией организации по имеющейся информации о справедливой (рыночной) стоимости схожих объектов. Временно до получения актуальной информации о кадастровой или рыночной стоимости может использоваться условная оценка – 1 руб. за кв.м (для земельных участков) либо 1 руб. за объект (для иного имущества). Однако в ряде поселений балансовая стоимость земельных участков не приводилась в соответствие с изменениями кадастровой стоимости, либо объекты недвижимого имущества отражались в условной оценке при установленной кадастровой стоимости.

Так, стоимость объектов недвижимого имущества не соответствует кадастровой стоимости (либо отражена в условной оценке):

в Баганском районе:

Андреевский сельсовет – 14 участков стоимостью 1 315,9 тыс.руб. (кадастровая – 1 253,8 тыс.руб.), 13 дорог стоимостью 13 руб. (кадастровая – 111 860,7 тыс.руб.);

Кузнецовский сельсовет – 2 участка стоимостью 1 910,2 тыс.руб. (кадастровая – 1 619,2 тыс.руб.);

Лозовской сельсовет – 35 участков стоимостью 2 104,1 тыс.руб. (кадастровая – 10 253,3 тыс.руб.), 2 дороги и памятник стоимостью 3 руб. (кадастровая отсутствует);

Мироновский – 17 участков стоимостью 17 305,9 тыс.руб. (кадастровая – 13 062,2 тыс.руб.);

Палецкий – 40 участков стоимостью 4 737,7 тыс.руб. (кадастровая – 13 977,7 тыс.руб.), 6 памятников и дорога стоимостью 6 руб. (кадастровая отсутствует);

¹³ Приказ Минфина России от 31.12.2016 № 257н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Основные средства» (в ред. от 25.12.2019).

Савкинский – 18 дорог стоимостью 18 руб. (кадастровая – 5 113,7 тыс.руб.), 18 участков стоимостью 15 296,1 тыс.руб. (кадастровая – 10 268,3 тыс.руб.);

в Сузунском районе:

Верх-Сузунский сельсовет – 23 дороги стоимостью 23,0 руб. (кадастровая – 50 543,2 тыс.руб.); 32 участка стоимостью 11 162,6 тыс.руб. (кадастровая – 12 121,7 тыс.руб.);

Заковряжинский сельсовет – 15 дорог стоимостью 15,0 руб. (кадастровая – 78,7 тыс.руб.), 15 участков стоимостью 1 518,5 тыс.руб. (кадастровая – 23 458,5 тыс.руб.);

Малышевский сельсовет – 14 дорог стоимостью 14,0 руб. (кадастровая – 239,9 тыс.руб.); 23 участка стоимостью 1 586,6 тыс.руб. (кадастровая – 10 893,2 тыс.руб.);

Меретский сельсовет – 37 дорог стоимостью 37,0 руб. (кадастровая – 21 092,1 тыс.руб.); 37 участков стоимостью 37,0 руб. (кадастровая – 7 745,7 тыс.руб.);

в Черепановском районе:

Бочкаревский сельсовет – 15 участков стоимостью 5 703,8 тыс.руб. (кадастровая – 8 519,4 тыс.руб.), 4 дороги стоимостью 5 руб. (кадастровая – 3 455,9 тыс.руб.);

Медведский сельсовет – 43 участка стоимостью 12 906,7 тыс.руб. (кадастровая – 6 884,4 тыс.руб.), 4 дороги и линия электропередач стоимостью 5 руб. (кадастровая отсутствует);

Татарский сельсовет – 17 участков стоимостью 11 566,8 тыс.руб. (кадастровая – 6 573,4 тыс.руб.); 11 дорог стоимостью 11,0 руб. (кадастровая отсутствует);

Шурыгинский сельсовет – 16 участков стоимостью 17 342,3 тыс.руб. (кадастровая – 8 169,8 тыс.руб.).

Объекты муниципальной собственности, не закрепленные за муниципальными органами, учреждениями и предприятиями (правомерно изъятые у них), составляют имущество муниципальной казны. Аналитический учет объектов в составе имущества казны должен вестись на основе данных реестра муниципального имущества, остатки и обороты из которого переносятся в регистры бюджетного учета. При этом в ряде случаев, имущество, приобретенное администрациями поселений, отражалось в учете и отчетности в качестве имущества казны (при этом решение об изъятии имущества из оперативного управления и его включении в состав казны не принималось). Также имеются случаи, когда имущество (например, земельные участки), закрепленное за муниципальными учреждениями и предприятиями, отражается в учете и отчетности в качестве имущества муниципальной казны.

Следует также отметить, что в большинстве поселений реестр муниципального имущества не соответствует Порядку его ведения, утвержденному Минэкономразвития России¹⁴.

¹⁴ Приказ Минэкономразвития России от 30.08.2011 № 424 «Об утверждении Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества» (в ред. от 13.09.2019).

В ряде проверенных поселений несвоевременно была начислена дебиторская задолженность по доходам от аренды муниципального имущества. В соответствии с федеральным стандартом бухгалтерского учета государственных финансов «Аренда»¹⁵ у арендодателя предстоящие доходы от предоставления права пользования активом признаются на дату подписания договора в сумме арендных платежей за весь срок пользования объектом учета аренды (в дебиторской задолженности с одновременным отражением доходов будущих периодов). При безвозмездном или льготном (по цене значительно ниже рыночной) предоставлении имущества доход от его предоставления признается в бухгалтерском учете по справедливой (рыночной) стоимости одновременно с расходами по упущенной выгоде. Имущество, переданное в аренду и безвозмездное пользование, также должно отражаться на забалансовых счетах 25 «Имущество, переданное в возмездное пользование (аренду)» и 26 «Имущество, переданное в безвозмездное пользование».

С 2021 года в соответствии с федеральным стандартом бухгалтерского учета государственных финансов «Нематериальные активы»¹⁶ неисключительные права со сроком полезного использования более года должны отражаться на балансовом счете как право пользования нефинансовым активом (до 2021 года неисключительные права отражались на забалансовом счете 01 «Имущество, полученное в пользование» независимо от срока использования). В проверенных поселениях права пользования (лицензии) на программное обеспечение сроком более года не приобретались.

Указанные выше нарушения в бюджетном учете объектов недвижимого имущества приводят к существенным искажениям числовых (суммовых) показателей бюджетной отчетности. В ст. 15.15.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях административная ответственность установлена за нарушение требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету либо порядка составления консолидированной бухгалтерской (финансовой) отчетности, повлекшее даже незначительное искажение информации об активах, обязательствах или финансовом результате (не менее чем на 1% либо 100,0 тыс.руб.).

Нарушения в части неотражения объектов недвижимого имущества были допущены до 2022 года при постановке объектов на кадастровый учет и регистрации права муниципальной собственности (за пределами срока давности привлечения к административной ответственности). Сведения об изменении кадастровой стоимости земельных участков, были отражены в едином государственном реестре недвижимости в январе – феврале 2023 года после формирования и представления отчетности об исполнении бюджетов проверенных поселений за 2022 год. В случаях, когда нарушения были допущены в 2022 году и устранены после их выявления органом финансового контроля, основания для освобождения от административной ответственности отсутствуют.

¹⁵ Приказ Минфина России от 31.12.2016 № 258н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Аренда» (в ред. от 25.12.2019).

¹⁶ Приказ Минфина России от 15.11.2019 № 181н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансов «Нематериальные активы».

3. Исполнение бюджетов муниципальных образований

3.1. Соблюдение дополнительных требований к бюджетному процессу

В ст. 136 БК РФ установлены дополнительные требования к бюджетному процессу МО в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов, соблюдение которых является условием предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета (на высоккодотационные МО они распространяются в полном объеме). В ходе проверки проведен анализ их соблюдения в проверенных МО.

В соответствии с п. 2 ст. 136 БК РФ проверенные МО не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц МСУ, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов МСУ¹⁷. В ходе проверки превышения нормативов были установлены в Татарском и Шурыгинском сельсоветах Черепановского района. Сведения о расходах на органы местного самоуправления проверенных поселений представлены в приложении в приложении 2.

Следует отметить, что по результатам мониторинга соблюдения нормативов Министерство финансов НСО направило в контрольно-счетные органы муниципальных районов, в поселениях которых в 2022 году были допущены превышения нормативов, письмо с просьбой оказать содействие в применении мер, установленных законодательством. Превышение нормативов образует состав, предусмотренный ч. 3 ст. 15.15.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях (нарушение финансовым органом, главным распорядителем, получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты, условий их предоставления). При этом не превышение нормативов является условием предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета, контроль за соблюдением которого относится к полномочиям областных органов финансового контроля.

Количество МО, превышающих нормативы расходов на содержание органов МСУ существенно сократилось с 2017 года после увеличения нормативов и исключения из них ряда материально-технических расходов. До этого в небольших по численности жителей поселениях нормативы расходов на содержание органов МСУ превышались систематически из года в год. Одной из основных причин превышения является способ установления нормативов. Норматив на содержание органов МСУ был установлен на одного жителя МО и для поселений с населением 100 чел. сумма расходов на содержание администрации по нормативу была в 10 раз меньше, чем в поселениях с численностью населения 1000 чел. При этом фактическая численность работников администрации и расходы в такой пропорции не уменьшаются.

¹⁷ Постановление Правительства Новосибирской области от 31.01.2017 № 20-п «О нормативах формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области» (в ред. от 29.08.2022).

КСП НСО также отмечала и другие проблемы, связанные с применением нормативов формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих и содержание органов МСУ. Нормативы включают материально-технические расходы на содержание органов МСУ, при этом индексируются только на коэффициент увеличения окладов денежного содержания государственных служащих. По мере роста материально-технических расходов для сохранения размеров фонда оплаты труда местные администрации искусственно занижают расходы на материально-техническое обеспечение (например, осуществляют эти расходы через подведомственные учреждения или отражают их в других разделах и подразделах).

Кроме того, базовые нормативы установлены в расчете на 1 жителя для разных интервалов численности населения МО, при этом размер базового норматива сокращается по мере увеличения численности населения. При увеличении численности населения (переходе границы интервала численности населения) общий объем нормативных расходов резко сокращается. В результате объем базовой части нормативных расходов оказывается существенно меньше, чем у МО с меньшей численностью населения (из конца предыдущего интервала численности населения). Так, например, для сельского поселения с численностью населения 999 чел. объем базовой части нормативных расходов составляет 3 620,2 тыс.руб. в год (норматив – 3 623,8 руб. на 1 жителя), а для поселения с численностью населения 1 000 чел. – лишь 2 033,2 тыс.руб. (норматив – 2 033,2 руб. на 1 жителя).

Проблемы при установлении и применении нормативов, а также предложения палаты по их решению рассматривались на заседаниях рабочей группы, созданной Министерством финансов НСО. По итогам рассмотрения было принято решение приостановить рассмотрение вопроса об изменении подходов к установлению нормативов до реализации мер по совершенствованию территориальных и организационных основ МСУ. Фактически изменения территориальных и организационных основ МСУ (возможность объединения района и поселений в муниципальный округ) были учтены в Постановлении Правительства НСО от 29.08.2022 № 407-п. При этом для каждого муниципального округа установлен индивидуальный норматив в расчете на 1 жителя, учитывающий количество и численность жителей входящих в него поселений. Предложения КСП НСО об изменении подходов к установлению нормативов учтены не были.

В соответствии с п. 3 ст. 136 БК РФ проверенные МО не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов МСУ.

В ходе проверки установлено, что из бюджетов поселений Баганского района осуществлялись расходы, связанные с решением вопроса местного значения района. С 2021 года дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов сельских поселений Баганского и Карасукского районов относится к вопросам местного значения

муниципальных районов¹⁸. При этом в Баганском районе сельские поселения продолжали осуществлять расходы на ремонт и содержание дорог, в т.ч. за счет собственных средств бюджетов поселений (акцизов на топливо). Это было обусловлено тем, что в 2021 – 2022 годах дороги в границах населенных пунктов поселений оставались в собственности поселений (переданы в собственность района в течение 2022 года). Соответственно дополнительные нормативы отчислений от акцизов на топливо (устанавливаются в законе об областном бюджете исходя из протяженности дорог в собственности муниципальных образований) были предусмотрены для бюджетов поселений Баганского района. Соответствующие доходы являются источником формирования дорожных фондов и могли использоваться только для финансового обеспечения дорожной деятельности.

Доходы бюджетов поселений от акцизов не были переданы в бюджет района, а заказчик по контрактам на ремонт и содержание дорог, заключенным администрациями поселений в прошлые годы, не был изменен на администрацию района. Администрация района передала администрациям поселений полномочия в отношении дорог в границах населенных пунктов поселений. При этом соглашения не предусматривают предоставление бюджетам поселений межбюджетных трансферов на осуществление переданных полномочий (в ряде случаев из бюджета района межбюджетные трансферты на ремонт и содержание дорог предоставлялись в рамках других соглашений).

Для осуществления переданных полномочий органы МСУ имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа МО¹⁹. Однако в проверенных поселениях соответствующие решения не принимались. Реализация этого права не обязательна, а для высокودотационных МО использование для этого средств местных бюджетов запрещена п. 3 ст. 136 БК РФ. Вместе с тем в 2022 году действие этого запрета было приостановлено, в т.ч. в части иных расходных обязательств, определенных местной администрацией²⁰.

Кроме того, в Мироновском и Палецком сельсоветах Баганского района расходы на содержание объектов водоснабжения осуществлялись за счет доходов от оказания коммунальных услуг. В этих поселениях коммунальные услуги оказывают казенные учреждения, плата за оказанные услуги зачисляется в бюджеты поселений. Ранее КСП НСО уже отмечала, что формальный запрет на установление и исполнение расходных обязательств, не отнесенных к полномочиям соответствующих органов МСУ, нецелесообразно распространять на рас-

¹⁸ Закон Новосибирской области от 01.12.2020 № 25-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области».

¹⁹ часть 4 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2023).

²⁰ пункт 20 статьи 10 Федеральный закон от 29.11.2021 № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» (в ред. от 04.08.2023).

ходы, имеющие специальные источники финансирования (в т.ч. межбюджетные трансферты на исполнение переданных полномочий, доходы от платных услуг, возникающих при исполнении переданных полномочий).

В соответствии с п. 4 ст. 136 БК РФ для высокодотационных МО установлены более строгие ограничения на размер дефицита бюджета и муниципального долга. Дефицит бюджета не должен превышать 5%, а муниципальный долг – 50% общего годового объема доходов местного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (вместо 10% и 100% для других МО).

Бюджеты 4-х проверенных поселений исполнены с дефицитом, дефицит превышает 5% объема доходов местного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений в Андреевском сельсовете Баганского района (46,0%), Малышевском сельсовете Сузунского района (16,4%). При этом предельный размер дефицита в этих поселениях превышен за счет уменьшения остатков средств на счете бюджета, что допускается ст. 92.1 БК РФ. В 2022 году проверенные МО заимствования не осуществляли, кредитов и гарантий не предоставляли, задолженность на начало года также отсутствовала.

3.2. Источники доходов местных бюджетов

Налог на землю и налог на имущество физических лиц были установлены во всех проверенных поселениях. При этом в ряде поселений ставки местных налогов установлены на уровне существенно меньшем максимально возможных, что уменьшает объем налоговых доходов бюджетов.

Так, в 3-х поселениях Баганского района ставка налога на земельные участки сельскохозяйственного назначения установлена в размере 0,1% (максимально возможная – до 0,3%). В поселениях Баганского и Черепановского районов ставка налога на земельные участки для размещения административных и социальных объектов (учреждений) – менее 0,1% (максимально возможная – до 1,5%).

Кроме того, в Заковряжинском сельсовете Сузунского района и Шурыгинском сельсовете Черепановского района социальные учреждения освобождены от уплаты налога. В Малышевском сельсовете Сузунского района от уплаты налога освобождены лица, вовлекающие в оборот земельные участки сельскохозяйственного назначения (на 2 года), а также старосты населенных пунктов.

По налогу на имущество физических лиц в Новосибирской области с 2015 года налоговой базой является кадастровая стоимость объекта. Правом увеличить налоговые ставки (не более чем в три раза) воспользовались лишь несколько поселений Сузунского района. Так, Верх-Сузунском и Заковряжинском сельсоветах ставка на жилые дома, гаражи, хозяйственные строения увеличены с 0,1% до 0,3%. При этом ряд поселений воспользовались правом уменьшить ставки. Так, в поселениях Баганского района ставка на административно-деловые и торговые здания (помещения) уменьшена до 0,1% – 1% (максимально возможная – до 2%).

Муниципальные предприятия отчислений в бюджет части прибыли в бюджеты проверенных поселений не осуществляли. Муниципальное предприятие имеется только у Медведского сельсовета Черепановского района (находится в стадии ликвидации).

Плата за наем жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности, поступила в бюджеты Палецкого сельсовета Баганского района (136,0 тыс.руб.), Верх-Сузунского (4,8 тыс.руб.), Заковряжинского (161,4 тыс.руб.), Меретского (14,2 тыс.руб.) сельсоветов Сузунского района, Медведского сельсовета Черепановского района (21,1 тыс.руб.). В Ивановском и Казанском сельсоветах Баганского района, Малышевском сельсовете Сузунского района муниципальные жилищный фонд отсутствует или пустует. В Татарском сельсовете Черепановского района часть помещений занята, но плата за найм не установлена. В Андреевском, Кузнецовском, Лозовском, Мироновском и Савкинском сельсоветах Баганского района, Бочкаревском, Шурыгинском сельсоветах Черепановского района плата за найм установлена, но не взимается.

Доходы от сдачи в аренду и продажи муниципального имущества также не играют большой роли в доходах бюджетов проверенных поселений. Продажа муниципального имущества в 2022 году осуществлялась в Андреевском и Кузнецовском сельсоветах Баганского района (на открытом аукционе проданы здание и легковой автомобиль, земельный участок продан без торгов обработавшему его фермеру).

Во многих поселениях Баганского и Черепановского районов заключены договоры аренды нежилых помещений (с организациями торговли, сферы услуг, связи и банками), инженерных систем (газопроводы, линии электропередачи), земельных участков (сельскохозяйственного назначения и для жилищной застройки).

В ходе проверки установлено, что в Шурыгинском сельсовете Черепановского района договоры аренды помещений для размещения магазина и автомобильного бокса были заключены без проведения конкурса или аукциона, предусмотренного ст. 17.1 Закона о защите конкуренции²¹ (арендованная площадь больше чем 20 кв.м или больше 10% площади соответствующего здания).

В ряде случаев проведение конкурсов или аукционов при заключении договоров аренды муниципального имущества в проверенных поселениях не требовалось (объекты связи, сети инженерно-технического обеспечения). В Верх-Сузунском сельсовете Сузунского района и Шурыгинском сельсовете Черепановского района объекты (земельные доли, помещения) были предоставлены в пользование еще до их приобретения в собственность поселения. При этом в Верх-Сузунском сельсовете ООО «Агро» не перечислило в бюджет поселения предусмотренную договором арендную плату. В Шурыгинском сельсовете информация об условиях пользования помещениями у администрации отсутствует. В Савкинском сельсовете Баганского района арендатор также несвоевременно уплачивал арендную плату за помещения в 2021 – 2022 годах.

²¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 10.07.2023).

Следует отметить, что с 01.10.2022 информация о проведении конкурсов и аукционов на право заключения договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества размещается в новой версии официального сайта <https://torgi.gov.ru/>. В настоящее время старая версия официального сайта <https://old.torgi.gov.ru/> для просмотра недоступна²². В ряде случаев документация о торгах в отношении муниципального имущества, проведенных в прошлые годы, в администрациях проверенных поселений также не сохранилась.

3.3. Осуществление расходов на коммунальное хозяйство

В прошлые годы предоставление субсидий производителям товаров, работ, услуг являлось существенным направлением расходов бюджетов поселений. В форме субсидий, прежде всего, осуществлялись расходы на поддержку коммунальных организаций (при этом значительная часть расходов осуществляется с использованием межбюджетных трансфертов из областного бюджета).

С июля 2017 года организации тепло- и водоснабжения, снабжения топливом населения сельских поселений относятся к вопросам местного значения муниципальных районов²³. Централизация полномочий и имущества на уровне районов создает условия для повышения эффективности управления коммунальным хозяйством, поскольку одной из проблем, приводящих к необходимости текущей поддержки коммунальных организаций, является значительный объем административно-хозяйственных расходов коммунальных предприятий небольших поселений.

В Сузунском и Черепановском районах передача полномочий и имущества на уровень районов была осуществлена в 2017 году, тепло- и водоснабжением занимается муниципальные предприятия районов. Объекты тепло- и водоснабжения в собственности поселений отсутствуют, расходы на их содержание из бюджетов поселений не осуществляются.

В Баганском районе большинство поселений передали полномочия и имущество на уровень района в 2018 – 2021 годах (отдельные объекты – в 2023 году). Вместе с тем, в Мироновском и Палецком сельсоветах передача полномочий и имущества на уровень района не осуществлена, водоснабжением занимаются казенные учреждения поселений. При этом соглашения, предусматривающие обратную передачу районных полномочий сельским поселениям, между администрациями района и поселений не заключены. Межбюджетные трансферты на осуществление полномочий по организации водоснабжения из бюджета района поселениям не предоставляются.

Департамент по тарифам НСО установил казенным учреждениям указанных поселений тарифы на водоснабжение населения. Между казенными учреждениями и потребителями услуг заключены договоры тепло- и водоснабжения, плата за услуги зачисляется в бюджеты поселений. Расходы на содержание объектов водоснабжения осуществляются из бюджетов поселений, в т.ч. за счет

²² Постановление Правительства РФ от 19.11.2020 № 1876 «Об определении адреса сайта государственной информационной системы «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (в ред. от 19.10.2021).

²³ Закон Новосибирской области от 31.01.2017 № 137-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области».

доходов казенных учреждений от оказания коммунальных услуг. При этом расходы учреждений существенно больше, чем доходы от оказываемых услуг, значительная часть расходов финансируется за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых поселению из бюджета района (в т.ч. за счет субсидии из областного бюджета на реализацию мероприятий по обеспечению сбалансированности местных бюджетов).

В ходе проверки также было установлено, что в Сузунском районе региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами не осуществляет вывоз (транспортирование) отходов с территорий населенных пунктов (за исключением р.п. Сузун). Вследствие этого вблизи населенных пунктов образуются несанкционированные свалки, требованиями прокуратуры и решениями судов обязанность по ликвидации свалок возлагается на администрации района или поселений.

В соответствии с территориальной схемой обращения с отходами²⁴ Сузунский район входит в Черепановский кластер с комплексным полигоном вблизи г. Черепаново. Комбинированная схема транспортирования отходов в кластере предполагает, что отходы из населенных пунктов района транспортируются на пункты временного накопления отходов либо непосредственно на территорию комплексного полигона.

По информации администрации Сузунского района, отходы с территорий населенных пунктов района не вывозятся из-за отсутствия площадок накопления отходов (контейнерных площадок), включенных в соответствующий реестр. По договору на оказание услуг по обращению с отходами региональный оператор обязуется принимать отходы в объеме и в местах (на площадках) накопления, которые определены в этом договоре.

При этом в ходе проверки было установлено, что в ряде проверенных поселений в 2021 – 2022 годах осуществлялись расходы на создание площадок накопления отходов и площадки фактически имеются. В Новосибирской области полномочия по ведению реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов отнесено к полномочиям поселений²⁵.

Следует также отметить, что Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ возложение на органы МСУ обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения отходов, на земельных участках, находящихся в государственной собственности или государственная собственность на которые не разграничена²⁶.

²⁴ Постановление Правительства Новосибирской области от 26.09.2016 № 292-п «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Новосибирской области» (в ред. от 08.09.2023).

²⁵ статьи 8, 13.4 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 04.08.2023);

статья 3 Закона Новосибирской области от 24.11.2014 № 484-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области» (в ред. от 27.02.2023).

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-

Обязанность по ликвидации несанкционированной свалки с возлагается на правообладателя земельного участка, если не установлено лицо, виновное в размещении отходов²⁷. При этом в ряде судебных решений о возложении на администрации муниципальных образований Новосибирской области обязанности по ликвидации несанкционированных свалок отсутствует указание на принадлежность соответствующих земельных участков.

3.4. Предоставление и использование межбюджетных трансфертов

Основной объем межбюджетных трансфертов в бюджеты проверенных поселений поступает в форме дотаций и иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета района за счет средств областного бюджета.

В ходе ранее проведенных мероприятий КСП НСО отмечала, что лишь небольшое число субсидий предоставляется поселениям напрямую из областного бюджета. В областных порядках предоставления субсидий и соглашениях с администрациями районов, как правило, предусмотрено, что средства могут передаваться районами в бюджеты поселений. Такой способ доведения субсидий из областного бюджета до бюджетов поселений целесообразен, если районы, помимо простого перечисления средств в бюджеты поселений, будут участвовать в распределении средств между поселениями, определении их конкретного назначения, контроле за использованием средств.

Напрямую из областного бюджета предоставляются субсидии на реализацию социально значимых проектов в сфере развития общественной инфраструктуры и субсидии на реализацию инициативных проектов (распределяются на конкурсной основе). В 2022 году в Баганском районе получателями субсидии на реализацию инициативных проектов были 5 проверенных поселений, в Сузунском районе – 4, в Черепановском районе – 3. Малышевский сельсовет Сузунского района получил обе эти субсидии (на социально значимый проект по обустройству памятника и инициативный проект по благоустройству кладбища).

В ходе проверки также было установлено, что в Меретском сельсовете Сузунского района средства на реализацию инициативного проекта по благоустройству территории клуба были перечислены в бюджет района и использовались районным учреждением культуры. При этом подрядчик (ООО «Паллет-логистик») несвоевременно выполнил работы на сумму 807,9 тыс.руб. (завершены в августе 2022 года вместо сентября 2021 года). Кроме того, Меретскому сельсовету напрямую из областного бюджета были предоставлены субсидии на сохранение (капитальный ремонт) мемориала павшим воинам.

Дотации поселениям предоставляются из бюджетов районов, прежде всего за счет субвенции из областного бюджета на реализацию переданных полномочий области по расчету и предоставлению дотаций поселениям, субсидии из об-

эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16 – 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Кодинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области».

²⁷ пункт 32 Обзора судебной практики по делам, связанным с обращением с твердыми коммунальными отходами (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 13.12.2023).

ластного бюджета на реализацию мероприятий по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, а также собственных средств бюджета района. В Баганском районе для предоставления дотаций использовались субвенция и субсидия из областного бюджета, в Сузунском и Черепановском – только субвенция.

Не менее 60% субвенции должно распределяться пропорционально численности населения поселений. Правовой акт, регулирующий распределение до 40% субвенции, принимается советом депутатов района и должен устанавливать конкретную долю субвенции, распределяемую по районной методике, учитываемые при этом факторы²⁸. Порядок распределения дотаций поселениям, предоставляемых из бюджета района за счет иных источников, также устанавливается правовым актом совета депутатов района²⁹. С учетом предложений КСП НСО Министерством финансов НСО были подготовлены и доведены до муниципальных районов Подходы к расчету размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (одобрены на заседании рабочей группы по межбюджетным отношениям в сентябре 2018 года).

Районам также переданы полномочия области по расчету и предоставлению поселениям субвенций на осуществление отдельного государственного полномочия по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. В соответствии с методикой расчета³⁰ каждому поселению на осуществление указанного полномочия должна предоставляться субвенция размере 100 руб. в год. Кроме того, району предоставляется субвенция в размере по 10 руб. в год на каждое поселение на осуществление полномочия по расчету и предоставлению субвенций поселениям.

В ходе проверки было установлено, что в Баганском и Черепановском районах субвенции размере 100 руб. в год поселениям из бюджета района не предоставлялись. Средства областного бюджета, предоставленные районам для перечисления поселениям в сумме 900 руб. и 1 400 руб. (на 9 и 14 поселений) были израсходованы администрациями районов. Таким образом, районы не выполнили переданное им полномочие по расчету и предоставлению субвенций поселениям, полученные средства подлежат возврату в областной бюджет, в т.ч. 90 руб. и 140 руб. (по 10 руб. на поселение), полученные районами на осуществление данного полномочия.

В Сузунском районе поселениям были предоставлены субвенции на осуществление полномочия по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях

²⁸ абзацы 8, 15 приложения 2 к Закону Новосибирской области от 02.11.2009 № 400-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления в Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений на выравнивание бюджетной обеспеченности» (в ред. от 10.11.2020).

²⁹ статья 142.1 БК РФ, статья 1 Закона Новосибирской области от 22.02.2012 № 185-ОЗ «Об отдельных вопросах регулирования межбюджетных отношений в Новосибирской области» (в ред. от 10.11.2020).

³⁰ приложение к Закону Новосибирской области от 27.04.2010 № 485-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области отдельными государственными полномочиями Новосибирской области по решению вопросов в сфере административных правонарушений» (в ред. от 19.12.2023).

(по 100 руб. на поселение, кроме р.п. Сузун, полномочия администрации которого осуществляет администрация района). Полученные средства были использованы администрациями поселений, как правило, на приобретение канцелярских товаров. При этом утверждение нового перечня должностных лиц местной администрации требуется лишь при изменении их состава и функций (ежегодное утверждение перечня не требуется), для оформления соответствующего перечня не требуется использование всего объема канцелярских товаров, приобретенных за счет субвенции.

Ранее КСП НСО уже предлагала полномочию по определению перечня должностных лиц поселений, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, наделить районы и не предоставлять незначительные по объему субвенции в бюджеты поселений. В 2023 году Министерство юстиции НСО подготовило соответствующие изменения в областное законодательство.

Из бюджетов районов в бюджеты поселений и из бюджетов поселений в бюджеты районов также могут предоставляться межбюджетные трансферты на исполнение переданных полномочий органов МСУ³¹. Как указано выше, поселения передали районам полномочия по внешнему муниципальному финансовому контролю и отдельные полномочия финансовых органов поселений. В Сузунском и Черепановском районах поселения передали району полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) товаров, работ, услуг для нужд поселений. В Баганском и Сузунском районах поселения передали району полномочия по внутреннему муниципальному финансовому контролю. В Черепановском районе поселения также передали району полномочия по содержанию единой диспетчерской службы, в Сузунском районе – по ведомственному контролю в сфере закупок, размещению сведений о муниципальных услугах, развитию физической культуры и спорта. Межбюджетные трансферты на осуществление переданных полномочий финансового органа и осуществление внутреннего и ведомственного контроля из бюджетов поселений району не предоставляются.

В ходе проверок, проведенных в прошлые годы, КСП НСО отмечала, что осуществление полномочий по обеспечению жителей поселений услугами организаций культуры в районах области организовано по-разному. К вопросам местного значения поселений отнесено создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; к вопросам местного значения муниципального района – создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры. Таким образом, расходы на обеспечение деятельности организаций культуры должны осуществляться за счет средств бюджета района и бюджета поселения. Поселение может передать соответствующее полномочие, имущество и межбюджетные транс-

³¹ часть 4 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2023).

ферты, необходимые для осуществления переданного полномочия, муниципальному району³².

В Черепановском районе учреждения культуры есть и в районе, и в проверенных поселениях. Здания учреждений культуры поселений находятся в их собственности, расходы на содержание зданий и оплату труда работников учреждений осуществляются из бюджетов поселений.

В Баганском и Сузунском районах поселения передали району полномочия в сфере культуры и перечисляют межбюджетные трансферты на осуществление переданных полномочий в бюджет района. Районные учреждения имеют филиалы (подразделения) в поселениях.

В Сузунском районе учреждения культуры поселений и их имущество были переданы в собственность района, расходы на содержание имущества осуществляются районным учреждением за счет межбюджетных трансфертов из бюджетов поселений. При этом расходы на оплату труда работников районного учреждения осуществляются за счет собственных средств бюджета района.

В Баганском районе имущество учреждений культуры осталось в собственности поселений, расходы на содержание и приобретение имущества осуществляются учреждениями поселений за счет средств бюджетов поселений. Расходы на оплату труда работников районного учреждения осуществляются за счет межбюджетных трансфертов из бюджетов поселений. Имущество поселений фактически используется работниками районного учреждения культуры. При этом договоры безвозмездного пользования имуществом между администрациями поселений и районным учреждением культуры по-прежнему не заключены (предложение заключить соответствующие договоры палаты делала по результатам проверки, проведенной в 2016 году).

С 2018 года библиотечное обслуживание населения сельских поселений относится к вопросам местного значения муниципальных районов³³. До перераспределения полномочий поселения могли осуществлять эти полномочия через собственные учреждения. В связи с перераспределением полномочий расходы на содержание библиотек в поселениях должны осуществляться за счет средств бюджета района. Также требуется предоставление районным учреждениям прав пользования помещениями библиотек поселений (которые, как правило, находятся в зданиях домов культуры поселений).

В Черепановском районе помещения библиотек, находящиеся в зданиях учреждений культуры поселений, предоставлены районному учреждению в безвозмездное пользование, из бюджета района возмещаются расходы на содержание помещений библиотек. В Сузунском районе помещения библиотек в поселениях находятся в собственности района и содержатся за счет бюджета района.

В Баганском районе помещения библиотек находятся в зданиях домов культуры, находящихся в собственности поселений (кроме Лозовского сельсовета). При этом в Ивановском, Мироновском и Савкинском сельсоветах договоры

³² статьи 14, 15, 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2023).

³³ Закон Новосибирской области от 03.10.2017 № 202-ОЗ «О внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области».

безвозмездного пользования имуществом в районным учреждением (централизованной библиотечной системой) не заключены. Расходы на их содержание осуществляются за счет средств бюджетов поселений и из бюджета района не возмещаются (кроме Палецкого сельсовета, в котором районное учреждение оплачивает услуги теплоснабжения за счет средств бюджета района).

Ранее КСП НСО уже отмечала, что ситуация, когда одно и то же полномочие в разных районах финансируется за счет бюджетов разных уровней, не соответствует принципу разграничения расходов между бюджетами бюджетной системы РФ (ст. 30 БК РФ). Кроме того, такая ситуация также препятствует созданию полностью формализованной системы бюджетного выравнивания. Помимо объективных факторов, влияющих на объем бюджетных расходов в расчете на одного жителя, приходится учитывать, что состав этих расходов в разных районах и поселениях различается.

Выводы

1. Баганский район может быть отнесен к территориям с высоким уровнем развития сельского хозяйства. В Баганском и Сузунском районах уровень развития промышленности существенно меньше, чем в среднем по районам области. Уровень развития промышленности, торговли и заработная плата выше в Черепановском районе, уровень развития сферы услуг и инвестиции – в Баганском районе. В 2022 году в Сузунском районе уменьшился объем производства сельскохозяйственной продукции.

2. Налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета Бананского района на душу населения выше, чем в Сузунском и Черепановском районах, а темп их роста – выше, чем в среднем среди районов области. При этом уровень доходов в этих районах ниже, чем в среднем по районам области. Доля финансовой помощи в местных бюджетах существенно выше собственных источников доходов, планируемые муниципальными образованияами меры по развитию экономики не способны существенно повлиять на уровень дотационности местных бюджетов.

3. По сравнению с результатами ранее проведенных проверок можно отметить значительное повышение качества бюджетного процесса, в т.ч. за счет реализации предложений, сделанных палатой по результатам ранее проведенных мероприятий, мер принимаемых областными исполнительными органами, централизации бюджетных, бухгалтерских и контрактных функций на уровне муниципальных районов.

4. В проверенных поселениях сохраняется ряд типичных нарушений и недостатков в организации бюджетного процесса, исполнении отдельных видов доходов и расходов местных бюджетов, на которые палата ежегодно указывает в своих заключениях и методических материалах:

не были приняты отдельные муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетный процесс, а также организацию и нормирование закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд;

содержание решений о местных бюджетах, реестров расходных обязательств, сводных бюджетных росписей, кассовых планов и бюджетных смет не соответствует законодательству;

установлены случаи неполноты состава или недостоверности содержания бюджетной отчетности, прежде всего, связанные с несоответствием балансовой и кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества;

финансовые и бухгалтерские работники не соответствуют установленным квалификационным требованиям, не осуществляется внутренний муниципальный финансовый и ведомственный контроль (аудит);

ставки местных налогов устанавливаются на уровне существенно меньше возможного, не взимается плата за найм муниципальных жилых помещений, несвоевременно уплачивается арендная плата за муниципальное имущество;

заказчики ряда поселений нарушали порядок обоснования цены контрактов, несвоевременно оплачивали контракты и направляли информацию об исполнении для размещения в реестре контактов;

в ряде поселений закупки искусственно разделяются (дробятся) и осуществляются у единственного поставщика, в Меретском сельсовете Сузунского района исполнитель несвоевременно выполнил работы по благоустройству;

в Татарском и Шурыгинском сельсоветах Черепановского района были превышены нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления;

в Баганском и Черепановском районах субвенции из областного бюджета, предназначенные поселениям для осуществления полномочий в сфере административных правонарушений, оставались в бюджетах районов;

поселения Сузунского района осуществляют расходы на обустройство площадок накопления отходов, при этом отходы региональным оператором не вывозятся, у населенных пунктов образуются несанкционированные свалки.

5. С 2021 года в Баганском районе дорожная деятельность в поселениях относится к вопросам местного значения района. При этом район передал соответствующие полномочия обратно поселениям, расходы на ремонт и содержание дорог продолжали осуществляться за счет собственных средств бюджетов поселений (в т.ч. акцизов на топливо). Из бюджета района не возмещаются расходы бюджетов поселений на содержание помещений районной библиотеки, находящихся в собственности поселений. Кроме того, в Мироновском и Палецком сельсоветах содержанием объектов водоснабжения продолжают заниматься казенные учреждения поселений, передача полномочий и имущества на уровень района не осуществлена.

6. В районах области распределение расходов на учреждения культуры между местными бюджетами по-прежнему организовано по-разному. Баганском и Сузунском районах поселения передали району полномочия в сфере культуры, здания учреждений культуры в поселениях содержатся за счет бюджетов поселений. При этом в Баганском районе оплата труда работников учреждения культуры осуществляется за счет бюджетов поселений (межбюджетных трансфертов в бюджет района), а в Сузунском районе – за счет бюджета района. В Черепановском районе содержание зданий и оплата труда работников учреждений культуры в поселениях осуществляется за счет бюджетов поселений.

Предложения

1. Направить представления в администрации проверенных поселений Баганского, Сузунского и Черепановского районов для принятия мер по устранению и предупреждению установленных нарушений и недостатков.

2. Направить информационные письма в администрации Баганского, Сузунского и Черепановского районов с предложениями о принятии мер, относящихся к их компетенции.

Заключение рассмотрено коллегией Контрольно-счетной палаты Новосибирской области 29 декабря 2023 года. В соответствии со статьями 8, 16 Закона Новосибирской области «О Контрольно-счетной палате Новосибирской области» коллегией принято решение рекомендовать председателю палаты направить заключение:

- Губернатору Новосибирской области;
- в Законодательное Собрание Новосибирской области.

Аудитор



С.Н. Мартынов

Основные показатели высокодотационных муниципальных образований за 2022 год

Наименование муниципального образования	Население, тыс.чел.	Среднемесячная зарплатная плата			Доходы бюджета			Налоговые и неналоговые доходы			Дотация			Доля безвозмездных поступлений, %		Расходы бюджета		
		руб. на чел.	к сред- нему, %	темп роста, %	руб. на чел.	к сред- нему, %	темп роста, %	руб. на чел.	к сред- нему, %	темп роста, %	руб. на чел.	к сред- нему, %	темп роста, %	всего	в т.ч. дота- ции	руб. на чел.	к сред- нему, %	темп роста, %
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Баганский район																		
Андреевский сельсовет	1,05	21 054,0	46,7	110,3	16 145,7	102,3	94,8	2 526,0	55,8	103,6	3 497,2	143,9	98,3	84,4	21,7	14 982,9	98,0	99,3
Ивановский сельсовет	0,91	19 720,0	43,7	103,6	19 393,7	122,9	82,1	2 273,4	50,2	104,6	3 627,2	149,2	101,2	88,3	18,7	18 794,6	123,0	74,7
Казанский сельсовет	0,96	16 700,0	37,0	101,2	18 673,1	118,3	100,2	2 713,7	60,0	150,4	4 158,8	171,1	97,8	85,5	22,3	18 421,4	120,5	98,3
Кузнецовский сельсовет	0,52	25 052,0	55,5	105,2	18 642,7	118,2	123,8	6 460,9	142,8	256,7	4 999,6	205,7	90,9	65,3	26,8	13 145,6	86,0	92,1
Лозовской сельсовет	1,53	н.д.	-	-	25 903,9	164,2	146,4	2 065,9	45,7	75,2	2 938,5	120,9	104,1	92,0	11,3	25 494,1	166,8	144,5
Мироновский сельсовет	1,25	25 810,5	57,2	110,5	27 783,9	176,1	181,5	3 998,1	88,4	111,9	2 555,4	105,1	108,4	85,6	9,2	27 842,8	182,2	170,7
Палецкий сельсовет	1,77	33 625,0	74,5	113,8	16 920,4	107,2	119,5	5 398,9	119,3	140,3	3 157,7	129,9	99,0	68,1	18,7	15 730,0	102,9	112,3
Савкинский сельсовет	1,12	н.д.	-	-	17 823,4	113,0	133,2	1 514,9	33,5	104,7	3 634,2	149,5	101,9	91,5	20,4	17 404,8	113,9	111,4
Сузунский район																		
Верх-Сузунский сельсовет	0,86	21 934,0	48,6	101,0	10 512,9	66,6	116,8	2 418,1	53,4	93,9	5 543,2	228,1	109,4	77,0	52,7	10 220,2	66,9	122,6
Заковряжинский сельсовет	1,14	23 200,0	51,4	108,4	6 741,2	42,7	91,6	2 306,9	51,0	97,0	3 748,2	154,2	95,5	65,8	55,6	6 705,3	43,9	93,6
Малышевский сельсовет	0,74	23 000,0	51,0	108,5	14 980,8	94,9	149,1	3 446,7	76,2	135,5	5 538,2	227,9	98,2	77,0	37,0	14 414,9	94,3	127,5
Меретский сельсовет	0,98	19 600,0	43,4	100,0	12 386,4	78,5	161,2	2 415,7	53,4	115,7	5 289,7	217,6	118,9	80,5	42,7	12 383,7	81,0	205,0
Черепановский район																		
Бочкаревский сельсовет	1,91	н.д.	-	-	10 182,9	64,5	97,2	1 501,5	33,2	113,5	3 987,3	164,1	126,4	85,3	39,2	9 757,3	63,8	99,3
Медведский сельсовет	1,64	19 600,0	43,4	100,8	10 388,2	65,8	124,8	2 516,3	55,6	122,2	3 642,2	149,9	145,0	75,8	35,1	10 177,0	66,6	127,9
Татарский сельсовет	0,56	23 503,6	52,1	107,6	18 736,3	118,7	123,0	1 950,8	43,1	107,1	8 728,4	359,1	120,3	89,6	46,6	18 350,2	120,1	120,0
Шурыгинский сельсовет	1,12	26 581,4	58,9	107,8	13 375,3	84,8	78,3	1 917,2	42,4	94,5	4 930,1	202,9	125,6	85,7	36,9	13 236,9	86,6	77,4
в среднем по области																		
<i>по поселениям</i>	959,0	45 113,1	100,0	116,1	15 778,6	100,0	116,4	4 524,7	100,0	123,8	2 430,4	100,0	120,1	71,3	15,4	15 282,5	100,0	113,7

Расходы на органы местного самоуправления в высокодотационных муниципальных образованиях за 2022 год

Наименование муниципального образования	Население, тыс.чел.	Расходы на Главу МО, тыс.руб.*				Расходы на депутатов МО, тыс.руб.		Расходы на аппараты органов МСУ, тыс.руб.**					Отношение расходов на органы МСУ, %	
		норматив	факт	исключаемые	превышение	норматив	факт	норматив (1)	норматив (2)	факт	исключаемые	превышение	к расходам	к налоговым и неналоговым доходам
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Баганский район														
Андреевский сельсовет	1,05	855,6	840,5			767,5		2 061,1	1 731,4	2 845,8	-166,4		23,4	138,9
Ивановский сельсовет	0,91	855,6	855,5			767,5		3 194,8	1 634,1	2 622,0	-487,2		20,2	167,4
Казанский сельсовет	0,96	855,6	825,0			767,5		3 352,1	1 464,4	2 049,6	-200,0		16,3	110,5
Кузнецовский сельсовет	0,52	855,6	855,5			767,5		1 821,1	808,7	1 298,4	-52,5		31,4	64,0
Лозовской сельсовет	1,53	855,6	815,7			767,5		2 998,5	2 481,5	3 406,3	-7,1		10,8	133,7
Мироновский сельсовет	1,25	855,6	852,2			767,5		2 443,5	1 996,9	3 039,9	-229,8		11,2	78,1
Палецкий сельсовет	1,77	855,6	855,5			767,5		3 479,0	2 629,8	4 173,7	-245,7		18,0	52,5
Савкинский сельсовет	1,12	855,6	855,5			767,5		2 202,3	1 436,9	3 060,4	-110,9		20,0	230,2
Сузунский район														
Верх-Сузунский сельсовет	0,86	855,6	849,9			767,5		3 013,0	717,7	2 769,4	-197,1		41,1	173,6
Заковряжинский сельсовет	1,14	855,6	608,7			767,5		2 239,6	894,9	2 901,0	-275,8		45,8	133,2
Малышевский сельсовет	0,74	855,6	850,5			767,5		2 590,1	709,9	2 384,9	-107,4		30,3	126,7
Меретский сельсовет	0,98	855,6	854,0			767,5		3 415,0	533,8	2 647,3	-21,5		28,9	148,3
Черепановский район														
Бочкаревский сельсовет	1,91	855,6	832,8			767,5		3 741,8	1 228,1	5 266,4	-634,2		32,8	212,9
Медведский сельсовет	1,64	855,6	846,0			767,5		3 208,4	1 121,3	3 929,1	-588,5		28,7	116,0
Татарский сельсовет	0,56	855,6	740,5			767,5		1 953,9	636,1	3 472,5	-344,5	537,9	41,1	386,3
Шурыгинский сельсовет	1,12	855,6	850,5			767,5		2 200,4	929,0	5 056,8	-619,5	1 308,0	39,8	274,6

*) в норматив формирования расходов на оплату труда глав МО не включаются выплаты, связанные с заменой части отпуска денежной компенсацией и др.

***) в норматив формирования расходов на содержание органов МСУ не включаются расходы на оплату коммунальных услуг, приобретение программного обеспечения и др.; норматив установлен в виде суммы на одного жителя (часть 1) и процента от налоговых доходов и доходов в виде дотаций за отчетный год (часть 2).