

I. Общая информация

В ходе контрольных мероприятий были установлены:

а) факты неправомерного и нецелевого использования средств областного бюджета на общую сумму 1 810,6 тыс. рублей, в том числе:

(тыс. рублей)

Министерство	Проверка расходов на реализацию законов о госслужбе	Проверка расходов на осуществление закупок	Всего
в Аппарате Правительства	343,8	696,9	1 040,7
в Минэкономразвития	579,8		579,8
в Минэнергетики	190,1		190,1
Всего	1113,7	696,9	1810,6

б) нарушения, недостатки и несоответствия в правовом регулировании деятельности исполнительных органов государственной власти Мурманской области;

в) недостатки при принятии (издании) объектами контрольного мероприятия локальных правовых актов;

г) нарушения порядка назначения на должности;

д) нарушения при заключении договоров о замещении государственной должности, служебных контрактов о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы.

II. Меры принятые по устранению выявленных нарушений

Для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков Контрольно-счетной палатой Мурманской области приняты следующие меры:

а) в адрес руководителей объектов контрольного мероприятия (министерств) направлены **представления** с предложением восстановить в доход областного бюджета средства, использованные с нарушением законодательства (*направлены 01.04.2010 г.*) на общую сумму 1 810,6 тыс. рублей, из них по результатам проверки расходов:

- на реализацию законов о госслужбе - 1 113,7 тыс. рублей;

- на осуществление закупок – 696,9 тыс. рублей.

В том числе по объектам проверок:

(тыс. рублей)

Контрольное мероприятие	Аппарат Правительства	Минэкономразвития	Минэнергетики	Всего
Проверка госслужбы	343,8	579,8	190,1	1113,7
Проверка закупок	696,9			696,9
Всего	1040,7	579,8	190,1	1810,6

- **требование** Счетной палаты о необходимости возврата средств в доход областного бюджета также **безосновательно**;

Кроме того в данном письме Аппарат Правительства указывает, что его «подробные и детальные возражения» к актам проверки «практически в полном объеме не приняты во внимание работниками КСП МО» и отчеты, утвержденные Коллегией Счетной палаты «содержат почти все нарушения, указанные в Актах, без учета высказанных Аппаратом Правительства замечаний и предложений».

В тоже время в письме указано, что в целом Аппарат Правительства продолжит работу по устранению выявленных недостатков, а руководителем Аппарата Правительства произведен возврат части неправомерных расходов:

- излишне выплаченного денежного содержания за период с 28.04 по 21.05.2009 года в сумме **9,5 тыс. рублей** (установлено Счетной палатой за этот период – 73,3 тыс. рублей (без ЕСН), а всего к возврату с 28.04 по 30.06.2009 – 159,6 тыс. рублей (без ЕСН));
- расходов по найму жилого помещения в сумме **20,3 тыс. рублей** (установлено Счетной палатой – 20,3 тыс. рублей, т.е. возвращено в полном объеме).

3.1.2. Минэкономразвития

Минэкономразвития сообщило 14.04.2010, что представление принято к сведению, а в связи с тем, что возражения к акту проверки не учтены в Отчете, то Министерством рассматривается вопрос об обращении в судебные органы.

По состоянию на 21.06.2010 информация об обращении в суд в Счетную палату не поступала.

3.1.3. Минэнергетики

Минэнергетики представило 12.04.2010 возражения на представление, в котором выразило мнение о том, что предложение Счетной палаты о восстановлении в доход областного бюджета суммы 190,1 тыс. рублей не обоснованно и не соответствует требованиям закона.

Таким образом, на 21 июня 2010 года представления Счетной палаты не выполнены ни одним министерством.

Из **1 113,7 тыс. рублей** неправомерных расходов, выявленных при проверке расходов на реализацию законов о госслужбе, восстановлено в областной бюджет только **20,3 тыс. рублей (или 1,8 %)** Аппаратом Правительства.

Представление Счетной палаты, направленное в адрес Аппарата Правительства по результатам проверки расходов на госзакупки с предложением восстановить в доход областного бюджета средства в сумме 696,9 тыс. рублей, также не исполнено.

3.2. Комментарий к ответам на представления

3.2.1. По Аппарату Правительства

Возражения Аппарата Правительства к Актам проверки от 04.12.2009 и от 28.12.2009 были детально рассмотрены при подготовке отчета и отдельные замечания к выводам, сделанным инспекторами в акте, приняты и учтены.

Обращаю внимание на следующее:

- **во-первых:**

Не приводя в обоснование своей позиции конкретные статьи конкретных законов и нормативных правовых актов, Аппарат Правительства считает, что:

- расходы, отраженные в Актах и Отчетах, совершались в соответствии с законодательством;
- нарушения, совершенные в ходе расходования бюджетных ассигнований (*средств областного бюджета*), выделяемых на оплату труда, не являются нарушениями бюджетного законодательства, и соответственно к Аппарату Правительства не могут быть применены никакие меры принуждения;

- **во-вторых**, без учета четко регламентированной дисциплины каждого этапа бюджетного процесса (*это – и планирование, и ведение бюджетной росписи, и ведение бюджетной сметы*), обеспечивающей действие основополагающего принципа: принципа единства бюджетной системы РФ², Аппарат Правительства объясняет факты совершения ряда расходных операций принципом «целесообразности и справедливости принятых решений»;

- **в-третьих**, Аппарат Правительства в обоснование своей позиции приводит в письме юридические нормы, которые противоречат содержанию нормативных правовых актов, а также ссылку на нормы, которые не имеют отношения к выявленным фактам. Например:

Указано в письме от 01.06.2010	Счетная палата
«Для осуществления государственной регистрации вновь созданного Аппарата Правительства необходимо было решить вопрос о назначении его руководителя. Кроме того, во исполнение постановления Правительства области от 30.04.2009 № 198-ПП <u>С.В. Гушин должен был обеспечить проведение юридических действий, связанных с созданием Аппарата Правительства и присоединением к нему Архивного управления области и Управления делами»</u>	Извлечение из ПП МО от 30.04.2009 № 198-ПП: 2. Реорганизовать: 2.1. Правительство Мурманской области в форме выделения из его состава Аппарата Правительства Мурманской области (министерство) и присоединения к последнему Управления делами Правительства Мурманской области и Архивного управления Мурманской области с соответствующим распределением функций между этими исполнительными

² Статья 29. Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ

	<p>органами государственной власти.</p> <p>8. <u>Руководителям реорганизуемых органов:</u></p> <p>8.1. <u>Осуществить юридические действия, связанные с реорганизацией исполнительных органов государственной власти Мурманской области.</u></p> <p>8.2. Совместно с управлением государственной службы и кадров Аппарата Правительства Мурманской области (Камынин М.В.) и Министерством финансов Мурманской области (Мироненко Е.Ю.) осуществить необходимые организационно-штатные мероприятия.</p>
<p>«... материальная помощь выделена бывшим работникам Управления делами, находящимся в сложной жизненной ситуации и нуждающимся в финансовой поддержке.»</p> <p>«... приказ МФ РФ от 25.12.2008 № 145н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации РФ» устанавливал возможность относить на подстатью 263 «Пенсии, пособия, выплачиваемые организациями сектора государственного управления» единовременные денежные выплаты категориям граждан, ранее занимавших должности в соответствии с законодательством Российской Федерации.»</p>	<p><i>Обращаю внимание:</i></p> <p>1. - выплаты, расходы по которым могут относиться в учете на подстатью 263, должны быть установлены и осуществляться именно в соответствии с законодательством, а не на основе разового решения по обращению нуждающегося гражданина;</p> <p>2. - бюджетной сметой Управления делами, а значит и бюджетом области такие расходы не предусматривались;</p> <p>3. – расходы были совершены за счет средств, выделенных Управлению делами не по подстатье 263, а по <u>подстатье 290 «Прочие расходы»³.</u></p>
<p>В письме упомянуто о прекращении дел об административном правонарушении и отмене постановлений о привлечении к административной ответственности Шляховой и Андрианова</p>	<p>Как отмена постановлений о привлечении к административной ответственности, так и прекращение административного производства не свидетельствуют об отсутствии события финансового правонарушения, а именно – нецелевого использования бюджетных средств.</p> <p>Бюджету нанесен ущерб и средства должны быть восстановлены.</p>

³ На статью 290 «Прочие расходы» относятся расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, не связанные с оплатой труда, приобретением услуг для оказания государственных (муниципальных) услуг, обслуживанием государственных и муниципальных долговых обязательств, предоставлением за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации безвозмездных и безвозвратных трансфертов организациям, бюджетам, осуществлением социального обеспечения, в том числе на: уплату налогов, уплату штрафов и пеней, возмещение вреда, выплату государственных премий, уплату судебных издержек и другие.

3.2.2. По Минэкономразвития

- возражения министерства были детально рассмотрены при подготовке отчета и отдельные замечания к выводам, сделанным инспекторами в акте, приняты и учтены.

- на Коллегии Счетной палаты присутствовал заместитель министра экономического развития Горбунов Виктор Борисович. Высказанные им отдельные замечания к Отчету также были приняты и учтены Коллегией при утверждении Отчета.

Кроме того, Счетная палата не располагает информацией о поводах, которые могут послужить основанием для обращения данного министерства в суд за защитой нарушенных прав, и, соответственно, о причинах послуживших основанием для невыполнения представления Счетной палаты.

Напротив, отдельные факты деятельности руководящего состава, выявленные в данном министерстве, могли бы быть рассмотрены не только с точки зрения административного права, но и с позиции применения ответственности и составов правонарушений, других сфер законодательства.

3.2.3. По Минэнергетики

Возражения на представление Счетной палаты, представленные данным министерством рассмотрены.

Министерство, в обоснование своей позиции о законности осуществления расходов, признанных Счетной палатой расходами, не имеющими правовых оснований, привело следующие доводы:

- **во-первых**, министерство считает, что правовой акт, изданный значительно **позже совершения** юридически значимых действий, действий, которые влекут определенные юридически значимые последствия, в том числе финансовые, и в том числе наступившие до издания такого правового акта, может и должен считаться их правовым основанием.

Так, по мнению Минэнергетики, Микичура Геннадий Иванович приступил к исполнению обязанностей министра энергетики и жилищно-коммунального хозяйства с 12 мая на основании распоряжения первого заместителя Губернатора Мурманской области, изданного 13 октября (2009 года).

В подтверждение факта о начале исполнения обязанностей министра энергетики и жилищно-коммунального хозяйства именно с 12 мая указывается также на приказ по министерству от 15 октября 2009 года и сделанная на его основе запись в трудовой книжке.

Следует отметить, что проверяемым периодом являются 9 месяцев 2009 года, то есть январь-сентябрь, поэтому любые документы, имеющие дату составления, оформления, издания, утверждения в период начиная с октября 2009 года не могут являться правовым (законным) основанием для совершенных министерством финансово-хозяйственных операций.

- во-вторых, министерство в обоснование своей позиции в возражениях приводит недостоверные факты, противоречащие документам, полученным инспекторами в ходе проверки (документы находятся в материалах проверки).

Например, следующие:

Указано в возражениях	Установлено Счетной палатой
«С Микичурой Г.И. 12 мая 2009 г. заключен служебный контракт о прохождении государственной <u>гражданской службы</u> Мурманской области и замещении должности государственной <u>гражданской службы</u> Мурманской области.»	Такой служебный контракт не заключался. Ни в период проверки, ни после нее такой документ не представлен.
«Микичура Г.И. 12 мая 2009 г. принял на себя и исполнял обязательства по прохождению гражданской службы, <u>ознакомлен со служебным распорядком</u> и выполнял <u>служебный распорядок</u> »	Служебный распорядок Минэнергетики не мог быть утвержден 12 мая 2009 года, так как Министерство еще не было создано. Соответственно со служебным распорядком министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области Микичура Г.И. не ознакомился
«договором о замещении государственной должности Мурманской области с <u>22 мая 2009 г.</u> на Микичуру Г.И. возложено исполнение обязанностей по должности министра энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области»	Договор о замещении Микичурой Г.И. государственной должности Мурманской области подписан сторонами только 1 июля 2009 года, дата начала исполнения должностных обязанностей по договору - 1 июля 2009 года
«Микичура Г.И. с 12 мая 2009 г. <u>возглавлял</u> создаваемое в результате реорганизации Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области, <u>исполнял</u> соответствующие должностные обязанности и нес ответственность за выполнение возложенных на министерство функций.»	<p>- до 1 июля 2009 года в действующую структуру исполнительных органов государственной власти Мурманской области Минэнергетики не входило;</p> <p>- «Положение о Минэнергетики», содержащее перечень полномочий министра энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области, утверждено только 18 июня 2009 года;</p> <p>- согласно пункту 4 постановления Губернатора МО от 15.04.2009 № 64-ПГ «О структуре исполнительных органов государственной власти Мурманской области» до 01.07.2009 функции исполнительных органов государственной власти по контролю и надзору в сфере энергетики, реализации государственной политики, в том числе по вопросам реформирования в сфере ЖКХ выполнялись Министерством транспорта и связи Мурманской области и Министерством территориального развития, строительства и ЖКХ Мурманской области</p>
«Пунктом 8 постановления Правительства Мурманской области от 30.04.2009 г. № 198-ПП «О мерах по реализации постановления Губернатора Мурманской области от 15.04.2009 г № 64-ПГ» на Микичуру Г.И., как	<p>Микичура Г.И. не являлся руководителем реорганизуемого органа исполнительной власти(!)</p> <p>А во исполнение пункта 8 указанного постановления все полномочия по проведению</p>

<p>на руководителя реорганизуемого органа исполнительной власти, возложены обязанности по осуществлению юридических действий, связанных с реорганизацией исполнительных органов государственной власти Мурманской области, а также осуществление необходимых организационно-штатных мероприятий.»</p>	<p>реорганизационных мероприятий, связанные с созданием вновь образуемого министерства (Минэнерго) были возложены на руководителя реорганизуемого Министерства строительства и территориального развития Мурманской области</p>
<p>«190 147,21 рублей выплачены в оплату труда Микичура Г.И. за фактически отработанное время на основании постановления Губернатора Мурманской области от 12.05.2009 г. № 94-ПГ, распоряжения первого заместителя Губернатора Мурманской области от 13.10.2009 г. № 333-лс, приказа Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Мурманской области от 15.10.2009 г. № 86, служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Мурманской области и замещении должности государственной гражданской службы Мурманской области и договора о замещении государственной должности Мурманской области.»</p>	<p>- в период с 12 мая 2009 года по 30 июня 2009 года Микичура Г.И. не являлся руководителем исполнительного органа государственной власти, так как Минэнерго образовано и осуществляет функции исполнительного органа государственной власти Мурманской области только с 1 июля 2009 года;</p> <p>- только с 22 мая 2009 года (после включения в состав Правительства Мурманской области) на Микичуру Г.И. распространяется действие Закона «О государственных должностях Мурманской области», с оплатой труда в виде денежного содержания только члена Правительства Мурманской области, без начисления оплаты за руководство министерством;</p> <p>- первичные учетные документы по учету труда и его оплаты, подтверждающие наличие трудовых (служебных) отношений Микичуры Г.И. с исполнительными органами государственной власти Мурманской области в мае и июне 2009 года, отсутствуют.</p>

Ни эти, ни остальные доводы Министерства, изложенные на 4 (четырёх) страницах возражений на представление, не являются опровержением выводов Счетной палаты, основанным на фактах и законодательстве.

Счетная палата считает, что правовая оценка расходов на оплату труда Микичуры Г.И., сделанная Счетной палатой, имеет твердое обоснование.

IV. Результаты рассмотрения информации, направленной Губернатору Мурманской области по отдельным фактам, выявленным в ходе проверки расходов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

Письмом от 27.05.2010 № 01/1658-НП Заместителя Губернатора Мурманской области Н.О. Портной Счетной палате сообщено следующее:

- разрабатывается проект закона о внесении изменений в Закон Мурманской области от 28.12.2006 N 829-01-ЗМО «О государственных нуждах Мурманской области» в части приведения в соответствие с федеральным и региональным законодательством, в том числе исключения полномочий Правительства Мурманской области по утверждений перечня государственных заказчиков Мурманской области, что будет являться основанием для отмены постановления

Правительства Мурманской области от 23.03.2007 № 135-ПП/5 «О перечне государственных заказчиков Мурманской области»;

- в настоящее время проходит процедуру согласования проект постановления Правительства Мурманской области «О нормативах материально-технического обеспечения органов государственной власти Мурманской области», определяющий примерны состав имущества, необходимого для осуществления деятельности органов государственной власти Мурманской области и примерные нормы обеспечения данным имуществом служебных помещений, в которых размещены органы государственной власти, лиц, замещающих государственные должности;

- проходит процедуру согласования проект распоряжения Правительства Мурманской области, определяющий административно-правовой статус объекта недвижимого имущества «Гостевой домик»;

- подготовлен законопроект по вопросу, касающемуся включения в Закон Мурманской области «О жилищном фонде Мурманской области» норм, регулирующих отношения, связанные с предоставлением помещений жилищного фонда Мурманской области на условиях коммерческого найма.

V. Направление информации в Управление Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области

Кроме представления, направленного в адрес Аппарата Правительства с предложением возместить в доход областного бюджета средства, использованные с нарушением целевого назначения при осуществлении расходов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Счетной палатой направлено обращение в Управление Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области с предложением рассмотреть вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении должностных лиц, принявших решение о заключении договоров субаренды помещений без проведения аукционов (*направлено 23.03.2010*).

06.05.2010 получен отказ в возбуждении административного производства с изложением мнения о том, что отношения, связанные с арендой недвижимого имущества, не являются предметом регулирования Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Так как, Управление Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области не обосновало отказ в возбуждении административного производства ссылками на нормативные правовые акты, Счетная палата направила 18.05.2010 обращение повторно, дополнительно указав на конкретное содержание заключенных без проведения аукциона договоров, и ссылкой на конкретные правовые акты, которые нарушены.

Для получения разъяснений о порядке правоприменения по поставленному вопросу Управление ФАС по Мурманской области направило запрос в центральный аппарат Федеральной антимонопольной службы.