

КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННАЯ КОМИССИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ЗАТО г. ОСТРОВНОЙ ПРИ СОВЕТЕ ДЕПУТАТОВ ЗАТО г. ОСТРОВНОЙ

пл. Жертв Интервенции, 1, г. Островной, Мурманская область, 184640, тел./факс (81558) 5-00-39, e-mail: sovdep@gremih.mels.ru
ОКПО 48205645, ОГРН 1025100712306, ИНН 5114090078, КПП 511401001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 3

по результатам экспертизы проекта решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной «Об определении дополнительных льгот и мер социальной поддержки отдельным категориям граждан»

г. Островной

10 февраля 2017 года

1. Основание для проведения экспертизы: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», статья 3 Положения о Контрольно-ревизионной комиссии муниципального образования ЗАТО г. Островной при Совете депутатов ЗАТО г. Островной, утвержденного решением Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 25.04.2014 № 92-08 (в редакции решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 11.06.2015 № 12-07).

2. Предмет экспертизы: проект решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной «Об определении дополнительных льгот и мер социальной поддержки отдельным категориям граждан» (далее – **проект муниципального правового акта**), материалы и документы, касающиеся указанного проекта.

3. Цель экспертизы: финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов (включая определение их финансово-экономической экспертизы обоснованности) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования.

4. Информационная основа составления заключения: Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – **Бюджетный кодекс РФ**), Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – **Федеральный закон № 131-ФЗ**), Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Закон Мурманской области от 23.12.2004 № 550-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан», Закон Мурманской области от 26.10.2007 № 900-01-ЗМО «О предоставлении питания отдельным категориям обучающихся государственных областных и муниципальных образовательных организаций Мурманской области», Закон Мурманской области от 29.06.2009 № 1116-01-ЗМО «О реализации переданных Российской Федерацией субъектам Российской Федерации полномочий по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по оплате жилого помещения и (или) коммунальных услуг», Устав муниципального образования ЗАТО г. Островной Мурманской области.

Проект муниципального правового акта направлен в Контрольно-ревизионную комиссию муниципального образования ЗАТО г. Островной при Совете депутатов ЗАТО г. Островной (далее – **Контрольно-ревизионная комиссия**) для проведения экспертизы 02 февраля 2017 года (поступил 06.02.2017).

С проектом муниципального правового акта представлены следующие документы:

- пояснительная записка к проекту решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной;
- заключение по результатам антикоррупционной экспертизы;
- лист согласования к проекту решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной.

5. Результаты экспертизы: При рассмотрении проекта муниципального правового акта Контрольно-ревизионной комиссией выявлено следующее.

В соответствии с пунктом 5 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ **органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования** (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) **дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан** вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Данное право закреплено и в Уставе муниципального образования ЗАТО г. Островной Мурманской области (пункт 5 статьи 12).

Финансирование данных полномочий не является обязанностью муниципального образования и осуществляется при наличии возможности, поскольку не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Однако, в соответствии с пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ **бюджет ЗАТО г. Островной оценивается, как высокодотационный**, так как доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций и отчислений по дополнительному нормативу отчислений) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% объема собственных доходов местного бюджета. Во исполнение пункта 5 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ Министерством финансов Мурманской области на 2017 год утвержден Перечень муниципальных образований в зависимости от доли дотаций в собственных доходах местных бюджетов, где городской округ ЗАТО город Островной отнесен к четвертой группе муниципальных образований (высокодотационное муниципальное образование) (приказ от 21.10.2016 № 106н).

В данных обстоятельствах, при выделении межбюджетных трансфертов **предъявляются требования об ограничении самостоятельного установления расходных обязательств**, в том числе подписание соглашения с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета.

На 2017 год главой муниципального образования ЗАТО г. Островной (далее – Глава ЗАТО г. Островной) подписано Соглашение «О мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета ЗАТО г. Островной Мурманской области» (далее также – Соглашение) с Министерством финансов Мурманской области. В данном Соглашении муниципальное образование ЗАТО г. Островной в лице Главы ЗАТО г. Островной **обязуется не допускать принятия и исполнения расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления** (подпункт 2.2.11 пункта 2.2 раздела 2 Соглашения). Указанные требования установлены и в пункте 3 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ.

Как определено бюджетным законодательством, установленные на уровне субъекта ограничения и меры должны способствовать:

- рациональному расходованию средств местного бюджета,
- повышению эффективности использования бюджетных средств,
- наращиванию собственного налогового потенциала в дотационных муниципальных образованиях.

Контрольно-ревизионная комиссия, изучив обоснованность установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан сообщает следующее.

Проектом муниципального правового акта предусматривается предоставление мер социальной поддержки населения ЗАТО г. Островной по 100% оплате транспортных расходов гражданам, зарегистрированным в ЗАТО г. Островной по месту жительства, направленным

на консультацию, обследование, лечение в областные медицинские учреждения здравоохранения и в медицинские учреждения здравоохранения, расположенные на территории Мурманской области, а также гражданам, проживающим в ЗАТО г. Островной и сопровождающим детей дошкольного и школьного возраста, неработающих лиц, имеющих ограничения основных категорий жизнедеятельности человека 2 и 3 степени выраженности в соответствии с утвержденной классификацией и критериями.

К полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения городского округа в сфере охраны здоровья относится **создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа** (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) **в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи**, что закреплено следующим законодательством Российской Федерации:

- пункт 14 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ;
- пункт 1 статьи 17 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Законом Мурманской области от 29.12.2016 № 2084-01-ЗМО **утверждена Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Мурманской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, в которой не предусмотрено участие органов местного самоуправления Мурманской области.**

Проектом муниципального правового акта предусматривается предоставление ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг ветеранам Великой Отечественной войны (в том числе труженикам тыла).

В соответствии со статьей 23.2 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее – **Закон «О ветеранах»**) Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг ветеранам, за исключением лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев и ветеранов труда.

Статьями 15, 19 Закона «О ветеранах» определены меры социальной поддержки участников Великой Отечественной войны и лиц, работавших в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог.

В соответствии со статьями 20, 22 Закона «О ветеранах» меры социальной поддержки лиц, проработавших в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, и ветеранов труда определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 7.2 Закона Мурманской области от 23.12.2004 № 550-01-ЗМО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан», Законом Мурманской области от 29.06.2009 № 1116-01-ЗМО «О реализации переданных Российской Федерацией субъектам Российской Федерации полномочий по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по оплате жилого помещения и (или) коммунальных услуг» **указанным категориям граждан выплачивается региональная ежемесячная денежная выплата и ежемесячная денежная выплата на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (50% за жилое помещение и коммунальные услуги).**

Проектом муниципального правового акта предусматривается осуществление единовременной денежной выплаты отдельным категориям граждан (ветеранам Великой Отечественной войны (в том числе труженикам тыла) ко Дню Победы (09 мая), инвалидам I и II групп, неработающим инвалидам III группы, семьям с детьми-инвалидами к Международному дню инвалидов (03 декабря)).

В соответствии с Порядком предоставления единовременной денежной выплаты ветеранам Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, утвержденным постановлением Правительства Мурманской области от 12.02.2008 № 49-ПП/2 «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий ветеранов и членов их семей», осуществляется **единовременная денежная выплата ко Дню Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов в размере 2000 рублей (за счет средств областного бюджета) следующим категориям граждан:**

а) ветераны Великой Отечественной войны из числа лиц, указанных в пункте 1 статьи 2 Закона «О ветеранах»;

б) инвалиды Великой Отечественной войны;

в) родители и вдовы погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны;

г) бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, тюрем, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны.

В соответствии с Порядком предоставления единовременной денежной выплаты гражданам, родившимся в период с 23 июня 1923 года по 3 сентября 1945 года, утвержденным постановлением Правительства Мурманской области от 11.01.2008 № 3-ПП «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан», осуществляется **единовременная денежная выплата гражданам, родившимся в период с 23 июня 1923 года по 3 сентября 1945 года в размере 1000 рублей (за счет средств областного бюджета).**

Постановлением Правительства Мурманской области от 24.06.2015 № 267-ПП/6 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Мурманской области по вопросам предоставления единовременных денежных выплат» **признан утратившим силу Порядок оказания единовременной материальной помощи инвалидам I группы и семьям, воспитывающим детей-инвалидов, к Международному дню инвалидов**, утвержденный постановлением Правительства Мурманской области от 30.03.2011 № 146-ПП «О реализации дополнительных мер социальной поддержки инвалидов».

Проектом муниципального правового акта предусматривается обеспечение финансирования оплаты труда одного рабочего места для гражданина, участвующего в общественных работах, испытывающего трудности в поиске работы, по предложению и при участии органов службы занятости населения, в рамках договора о совместной деятельности по организации и проведению общественных работ, на основании Положения об организации общественных работ, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.1997 № 875.

В соответствии с пунктом 1 статьи 7.2 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» **органы местного самоуправления вправе** участвовать в организации и финансировании проведения оплачиваемых общественных работ.

Пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 14.07.1997 № 875 «Об утверждении Положения об организации общественных работ» органам местного самоуправления **рекомендовано** разработать городскую программу развития общественных работ и сформировать на её базе систему организации временных рабочих мест. В соответствии со статьей 16 Федерального закона № 131-ФЗ указанное мероприятие не входит в вопросы местного значения городского округа.

Проектом муниципального правового акта также предусматривается обеспечение финансирования оплаты труда одного рабочего места в год и одного рабочего места ежемесячно на период летних каникул (июнь, июль, август) несовершеннолетним в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработным гражданам в возрасте от 18 до 20 лет, имеющим среднее профессиональное образование и ищущим работу впервые.

В соответствии с пунктом 1 статьи 7.2 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» **органы местного самоуправления вправе** участвовать в организации и финансировании временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование и ищущих работу впервые. В соответствии со статьей 16 Федерального закона № 131-ФЗ указанное мероприятие не входит в вопросы местного значения городского округа.

Проектом муниципального правового акта также предусматривается предоставление дополнительного бесплатного питания (завтрак) отдельным категориям обучающихся, установленным Законом Мурманской области от 26.10.2007 № 901-01-ЗМО «О предоставлении питания отдельным категориям обучающихся государственных областных и муниципальных образовательных организаций Мурманской области».

Федеральным законом № 131-ФЗ к **вопросам местного значения не отнесены вопросы обеспечения питанием обучающихся.** Частью 1 статьи 37 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено, что организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность. В соответствии с пунктом 3 статьи 3 Закона Мурманской области от 26.10.2007 № 900-01-ЗМО «О предоставлении питания отдельным категориям обучающихся государственных областных и муниципальных образовательных организаций Мурманской области» **органы местного самоуправления муниципального образования ЗАТО г. Островной наделены отдельными государственными полномочиями по обеспечению предоставления бесплатного питания обучающимся муниципальных общеобразовательных организаций.**

6. Выводы: В соответствии с пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ **бюджет ЗАТО г. Островной оценивается, как высокодотационный**, так как доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций и отчислений по дополнительному нормативу отчислений) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% объема собственных доходов местного бюджета.

На 2017 год Главой ЗАТО г. Островной подписано Соглашение «О мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета ЗАТО г. Островной Мурманской области» с Министерством финансов Мурманской области, в котором муниципальное образование ЗАТО г. Островной в лице Главы ЗАТО г. Островной **обязуется не допускать принятия и исполнения расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления** (подпункт 2.2.11 пункта 2.2 раздела 2 Соглашения).

В соответствии с пунктом 5 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ, пунктом 2.4 Соглашения невыполнение принятых в Соглашении мер по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов в бюджет ЗАТО г. Островной будет являться основанием для принятия решения Министерством финансов Мурманской области о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов до приведения в соответствие с требованиями, обуславливающими условия предоставления межбюджетных трансфертов.

На основании вышеизложенного, Контрольно-ревизионная комиссия считает установление за счет средств местного бюджета ЗАТО г. Островной дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан противоречащим Бюджетному кодексу РФ и Соглашению.

Таким образом, принятие представленного проекта муниципального правового акта может повлечь за собой приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов.

7. Предложения:

Бюджетная политика ЗАТО г. Островной на 2017-2019 годы направлена на адаптацию бюджетных ресурсов к новым экономическим реалиям с целью сохранения социальной и финансовой стабильности в ЗАТО г. Островной Мурманской области.

Исходя из принципов ответственной бюджетной политики, для поддержания сбалансированности местного бюджета должны быть приняты меры по включению в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятию новых расходных обязательств, сокращению неэффективных расходов.

Главными задачами бюджетной политики является повышение эффективности бюджетных расходов, обеспечение сбалансированности бюджета.

Существенный резерв повышения эффективности бюджетных расходов лежит в области подготовки бюджетных решений.

К основным направлениям оптимизации расходов бюджета необходимо отнести следующие меры:

- ✓ оптимизация бюджетной сети и органов управления;
- ✓ **проведение инвентаризации социальных выплат и льгот, установленных (планируемых к установлению) решением органов местного самоуправления ЗАТО г. Островной, и их пересмотр на основе принципов адресности и нуждаемости.** При установлении мер социальной поддержки населения необходимо также учесть повышение оплаты труда работников бюджетных учреждений, как следствие, повышение уровня жизни указанных категорий населения;
- ✓ доведение уровня оплаты коммунальных услуг населением до 100 процентов установленных экономически обоснованных тарифов;
- ✓ оценка эффективности предоставления из местного бюджета субсидий юридическим лицам;
- ✓ разработка мероприятий по выводу унитарных предприятий на безубыточный уровень;
- ✓ в целях повышения эффективности муниципальных закупок основываться на следующих критериях:
 - обоснованности закупок, начальных (максимальных) цен контрактов, комплектности приобретаемого товара, его технических характеристик;
 - стремления к экономии в ходе закупочных процедур при условии соблюдения качества и требований законодательства;
 - проведение экспертизы качества поставленного товара, результатов выполненной работы;
 - создание комиссии по повышению эффективности осуществления закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Контрольно-ревизионная комиссия по итогам финансово-экономической экспертизы предлагает не принимать представленный проект муниципального правового акта.

Председатель

А.Р. Насырова