



СЧЕТНАЯ
ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

БЮЛЛЕТЕНЬ

■ Оценка эффективности деятельности страховых медицинских организаций как участников обязательного медицинского страхования в 2014-2016 годах с. 234

страница 3

Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в Фонд развития моногородов

страница 205

Проверка осуществления процедур банкротства предприятий и организаций, отнесенных к первой группе должников

страница 129

Аудит эффективности расходования федеральных средств на закупку кресел-колясок для инвалидов

Содержание

Трибуна аудитора

Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах»
С.А. АГАПЦОВ, А.В. ПЕРЧЯН, Ю.В. РОСЛЯК 3

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Анализ формирования и управления государственным долгом Республики Мордовия за 2014-2015 годы и истекший период 2016 года» (совместно со Счетной палатой Республики Мордовия)
Т.Н. МАНУЙЛОВА, Н.С. ЛАРЬКОВ 68

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности расходования средств федерального бюджета на закупку кресел-колясок для инвалидов в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года» **В.С. КАТРЕНКО** 129

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка организации и осуществления процедур банкротства предприятий и организаций, отнесенных к первой группе должников, с целью снижения дебиторской задолженности по доходам»
С.И. ШТОГРИН 205

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка эффективности деятельности страховых медицинских организаций как участников обязательного медицинского стра- хования в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года» А.В. ФИЛИПЕНКО	234
<i>Рассмотрено Коллегией</i>	284
<i>Официальная хроника</i>	286
<i>Summary</i>	288

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 69К (1144) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах»:

Утвердить сводный отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству экономического развития Российской Федерации и генеральному директору некоммерческой организации «Фонд развития моногородов».

Направить информационное письмо в Федеральное казначейство.

Направить информацию об основных итогах и сводный отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

СВОДНЫЙ ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия

«Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.7.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год, перечень поручений Президента Российской Федерации от 26 октября 2016 года № Пр-2061 (пункт «а»).

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований (моногородов);

нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие деятельность некоммерческой организации «Фонд развития моногородов»;

нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие предоставление субсидий некоммерческой организации «Фонд развития моногородов», соглашения о предоставлении субсидий;

первичные документы бухгалтерского учета и отчетность некоммерческой организации «Фонд развития моногородов»;

деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере поддержки социально-экономического положения моногородов;

деятельность некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» по формированию необходимых условий для создания новых ра-

бочих мест и привлечению инвестиций в моногорода с наиболее сложной социально-экономической ситуацией.

Объекты контрольного мероприятия

Некоммерческая организация «Фонд развития моногородов» (г. Москва);

Правительство Республики Карелия (г. Петрозаводск).

Государственные или иные органы и организации, которым направлены запросы о предоставлении информации, необходимой для проведения контрольного мероприятия:

Министерство экономического развития Российской Федерации;

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;

администрация Надвоицкого городского поселения Республики Карелия;

государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований - моногородов (выборочно при необходимости).

Срок проведения контрольного мероприятия: октябрь-декабрь 2016 года.

Цель контрольного мероприятия

Цель 1. Проанализировать эффективность мер государственной поддержки моногородов, включая вопросы межбюджетных отношений, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 26 октября 2016 года № Пр-2061 (пункт «а»).

Цель 2. Проверить эффективность использования некоммерческой организацией «Фонд развития моногородов» субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечение инвестиций в моногородах.

Проверяемый период деятельности: 2014-2016 годы.

Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ экономического положения в моногородах Российской Федерации

Перечень монопрофильных населенных пунктов в настоящее время включает 319 муниципальных образований, в которых проживают около 13,6 млн. человек, что составляет 9,3 % населения Российской Федерации (146,7 млн. человек).

Моногорода расположены на территории 61 субъекта Российской Федерации. Больше всего моногородов в Кемеровской области (24 моногорода), Свердловской (17) и Челябинской (16) областях.

Наибольшее количество «кризисных» моногородов отмечается в Кемеровской области (9 моногородов), Челябинской области (7), Республике Карелия (6) и Пермском крае (6).

В последние годы, по данным Минтруда России (письмо от 7 ноября 2016 года № 16-2/10П-7028), в моногородах наблюдается значительное ухудшение как демографической ситуации, так и ситуации на рынке труда.

Так, по состоянию на 1 июля 2016 года общая численность населения моногородов сократилась на 13,7 % к уровню 1 января 2014 года и составила 13509,3 тыс. человек, экономически активное население сократилось на 15,1 % и составило 7294,11 тыс. человек.

Численность занятого населения на 1 июля 2016 года сократилась по сравнению с 1 января 2014 года на 17,2 % и составила 5738,1 тыс. человек.

За период с 2014 года по I полугодие 2016 года отмечен рост на 27,0 % численности граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости, количество которых по состоянию на 1 июля 2016 года составило 126,3 тыс. человек. При этом отмечается сокращение на 19,3 % количества вакансий, заявленных работодателями, по состоянию на 1 июля 2016 года - 119,3 тыс. единиц.

В 71 моногороде уровень регистрируемой безработицы превышает среднероссийский показатель в 2 и более раза.

Большинство российских моногородов образовано в советский период, когда размещение производства одной отрасли концентрировалось на определенных территориях. Впоследствии население подобных городов оказалось в абсолютной зависимости от финансово-экономических результатов деятельности градообразующих предприятий.

Для градообразующих предприятий большинства российских моногородов характерна низкая степень переработки сырья, при этом цена на эту продукцию сильно зависит от конъюнктуры на мировых фондовых рынках. В условиях финансово-экономического кризиса, повлиявшего на деятельность многих градообразующих предприятий, проблемы моногородов усугубились. В этой связи Минпромторгом России отмечается увеличение количества градообразующих организаций, находящихся в состоянии кризиса (с 36 в 2014 году до 56 в 2016 году).

Основными факторами развития кризисных ситуаций в моногородах являются:

- прекращение предприятием хозяйственной деятельности (ОАО «Сантехлит», пгт Любохна, Брянская область; ООО «Промтекс», г. Южа, Ивановская область; ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат», г. Байкальск, Иркутская область; ОАО «Кондровская бумажная компания», г. Кондрово, Калужская область; ООО «Лузский ЛПК», г. Луза, Кировская область и другие);

- масштабное сокращение производства из-за неблагоприятной конъюнктуры (низкая рыночная цена продукции или низкая конкурентоспособность из-за технологической отсталости производства) на внутреннем и внешнем рынках (АО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания» филиал «НАЗ-СУАЛ», пгт Надвоицы, Республика Карелия; ОАО «Рузхиммаш», г. Рузаевка, Республика Мордовия; ОАО «Автоваз», г. Тольятти, Самарская область и другие);

- предприятие находится в процедуре банкротства (ОАО «Семилукский огнеупорный завод», г. Семилуки, Воронежская область; ООО «ПП «Фабрика Красина», пгт Колобово, Ивановская область; ЗАО «Фроловский электросталеплавильный завод» (ЗАО «Волга-ФЭСТ»), г. Фролово, Волгоградская область и другие);

- низкая загрузка мощностей, в том числе гособоронзаказом (ОАО «Дагдизель», г. Каспийск, Республика Дагестан; ОАО «Варгашинский завод противопожарного и специального оборудования», пгт Варгаши, Курганская область; ОАО «Брянский химический завод имени 50-летия СССР», г. Сельцо, Брянская область; «Усть-Катавский вагоностроительный завод им. С.М. Кирова» - филиал ФГУП «ГКНПЦ» им. М.В. Хруничева», г. Усть-Катав, Челябинская область; ФГУП ДВПО «Восход», пгт Эльбан, Хабаровский край; Пестовский лесопильный завод ООО «ЮПМ Кюммене-Чудово», г. Пестово, Новгородская область).

Многие градообразующие предприятия демонстрируют негативные финансовые показатели и этим обосновывают неизбежность сокращений сотрудников.

В связи с необходимостью сохранения стабильности в социальной среде основная нагрузка по поддержке моногородов ложится на органы государственной власти и, соответственно, на федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

В то же время в ряде случаев значительное количество градообразующих предприятий являются структурным подразделением крупных холдингов, характеризующихся сложной внутренней структурой, подразумевающих создание центров концентрации затрат в моногороде и прибылей

вне моногорода (например, филиал «Надвоицкий алюминиевый завод» АО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания»). При этом фактически финансовую ответственность за социально-экономическое положение моногородов крупные холдинги не несут.

Наиболее остро проблема монопрофильных муниципальных образований возникла в 2008 году в условиях финансово-экономического кризиса, повлиявшего на деятельность многих градообразующих предприятий.

В 2010-2011 годах моногородам оказывалась государственная поддержка из федерального бюджета в рамках основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации.

Минфин России 31 субъекту Российской Федерации предоставил дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) бюджетные кредиты в сумме 17,2 млрд. рублей, в том числе: в 2010 году - дотации 10 млрд. рублей, бюджетные кредиты - 5,7 млрд. рублей; в 2011 году - дотации 1,5 млрд. рублей.

Указанные средства предоставлены для реализации мероприятий по модернизации 41 моногорода (в 2010 году - 26 моногородов, в 2011 году - 15 моногородов) в целях строительства, реконструкции и модернизации 295 объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры, необходимых для создания условий реализации на территории моногородов инвестиционных проектов.

По информации Минэкономразвития России, по состоянию на 1 июля 2016 года остаток неосвоенных средств, предоставленных из федерального бюджета, составил 347,0 млн. рублей, в том числе: дотаций - 308,1 млн. рублей, бюджетных кредитов - 38,9 млн. рублей.

Техническая готовность объектов инфраструктуры моногородов, получивших государственную поддержку в 2010-2011 годах, в среднем составляет 83,1 %. Реализация мероприятий, софинансируемых из федерального бюджета в 2010-2011 годах, по состоянию на 1 июля 2016 года не завершена в 11 моногородах.

По состоянию на 1 июля 2016 года не осуществлялись фактические расходы в 2 моногородах, получивших государственную поддержку в 2011 году: г. Гусиноозерск Республики Бурятия, пгт Тургенево Республики Мордовия. Причиной сложившейся ситуации в Республике Бурятия и Республике Мордовия является отказ инвесторов от реализации инвестиционных проектов в указанных моногородах. Кроме того, не осуществлялись расходы в отношении г. Вольска Саратовской области. Дотации, предоставленные из федерального бюджета на оказание поддержки указанному моногоро-

ду, в сумме 50,6 млн. рублей в 2013 году были возвращены Саратовской областью в федеральный бюджет.

Аналогичная ситуация сложилась в отношении г. Ревды Мурманской области. Фактические расходы на реализацию мероприятий, финансируемых из федерального бюджета в 2010 году, также не осуществлялись в связи с отказом администрации муниципального образования г. Ревды от реализации предполагаемого инвестиционного проекта ввиду отсутствия «якорного» инвестора и отсутствием альтернативных инвестиционных проектов, предусматривающих создание новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующей организации.

Общая сумма возвращенных в федеральный бюджет средств по состоянию на 1 июля 2016 года составила 330,4 млн. рублей (1,9 % общей суммы предоставленной государственной поддержки из федерального бюджета), подлежащих возврату - 427,5 млн. рублей (2,5 процента).

Из-за того, что часть средств в 2010-2011 годах оказалась невостребованной и была возвращена субъектами Российской Федерации в федеральный бюджет в 2012 и 2013 годах, дополнительные средства на поддержку моногородов в федеральном бюджете не предусматривались.

В настоящее время государственная поддержка моногородов осуществляется по линиям Минэкономразвития России, Минфина России, Минпромторга России, Минсельхоза России, Минвостокразвития России, Минкавказа России, Минкомсвязи России, Минкультуры России, Минспорта России, Роструда, государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее - Фонд реформирования ЖКХ), государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее - Внешэкономбанк), федерального государственного автономного учреждения «Российский фонд технологического развития» (далее - Фонд развития промышленности), акционерного общества «Федеральная корпорация малого и среднего предпринимательства», автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», некоммерческой организации «Фонда развития моногородов» (далее - Фонд).

Согласно Единому перечню мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) (письмо Минэкономразвития России от 1 апреля 2016 года № 9154-СН/Д14и) действующая система поддержки моногородов предполагает реализацию 95 мер поддержки.

Общий объем средств, направленных на их реализацию, только в 2015 году оценивается более чем в 275 млрд. рублей.

Например, по линии Минпромторга России объем государственной поддержки промышленных предприятий, расположенных в моногородах, в 2015 году составил 57,1 млрд. рублей. Основной объем бюджетных средств был направлен на поддержку автомобильной промышленности (79,5 %). Наибольший объем государственной поддержки получен ОАО «Автоваз» (г. Тольятти, Самарская область) - 13,8 млрд. рублей, ОАО «КАМАЗ» (г. Набережные Челны, Республика Татарстан) - 4,2 млрд. рублей, ООО «Форд Соллерс Холдинг» (г. Набережные Челны, Республика Татарстан) - 2,5 млрд. рублей, ЗАО «Джи Эм-АВТОВАЗ» (г. Тольятти, Самарская область) - 1,2 млрд. рублей, ООО «Мерседес-Бенц Тракс Восток» (г. Набережные Челны, Республика Татарстан) - 0,4 млрд. рублей.

Количество выданных в период с 2014 года по I полугодие 2016 года и действующих в настоящее время государственных гарантий Российской Федерации предприятиям и организациям, расположенным в моногородах, составляет 49 гарантий на общую сумму 138761,72 млн. рублей.

Фондом реформирования ЖКХ в 2015 году на переселение из аварийного жилья 28,7 тыс. человек была оказана поддержка 110 моногородам в размере 8,2 млрд. рублей. Из аварийного жилья переселены 8,1 тыс. граждан. На капитальный ремонт многоквартирных домов в 2015 году 61 моногороду предоставлено средств Фонда реформирования ЖКХ в размере 125,2 млн. рублей.

По состоянию на 1 декабря 2016 года Фондом реформирования ЖКХ были выделены средства в размере 9,3 млрд. рублей для оказания поддержки 90 моногородам на переселение 27,8 тыс. человек из аварийного жилья, переселено 2,2 тыс. человек. На капитальный ремонт многоквартирных домов предоставлены средства Фонда реформирования ЖКХ 32 моногородам в размере 232,7 млн. рублей.

По линии Федеральной службы по труду и занятости в 2015 году на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, в том числе моногородов, из федерального бюджета направлены 3219,8 млн. рублей.

По линии Минэкономразвития России поддержка моногородов осуществляется, в том числе в виде субсидий субъектам Российской Федерации на поддержку малого и среднего предпринимательства в рамках государственной программы Российской Федерации «Экономическое

развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316 (далее - госпрограмма, ГП-15).

По информации Минэкономразвития России, в 2015 году в 43 субъектах Российской Федерации на цели поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в моногородах из бюджетов всех уровней были направлены средства в сумме 1064,1 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета 787,3 млн. рублей.

С 2014 года прямая государственная поддержка моногородов осуществляется через Фонд.

Кроме того, предусмотрена мера поддержки моногородов в форме создания территории опережающего социально-экономического развития (далее - ТОСЭР) в рамках Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Данная мера опосредованно относится к поддержке моногородов, поскольку является отдельной мерой государственной поддержки части территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Большинство направлений государственной поддержки моногородов напрямую не связано со стабилизацией положения в них и рассредоточено по нескольким мероприятиям и государственным программам. Это приводит к ослаблению контроля за эффективностью указанного механизма, отсутствию комплексной оценки влияния государственной поддержки на вывод моногородов из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в более благополучные категории.

При этом следует отметить, что ни один из федеральных органов исполнительной власти не обладает полной информацией об объемах поддержки моногородов в разрезе поддержки как градообразующих предприятий, так и формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода, а также предоставленных моногородам налоговых льгот и преференций.

В 2009-2010 годах Министерство регионального развития Российской Федерации с целью предоставления государственной поддержки обязало моногорода разработать и представить комплексные инвестиционные планы (далее - КИПы). Однако с поставленной задачей справились не все, и в настоящее время КИПы имеют лишь часть моногородов. Кроме того, существующие КИПы не актуализированы и включают, в основном, только инвестиционную составляющую и системно не предусматривают все формы и направления бюджетной и внебюджетной поддержки на уровне моногорода, а также не связывают их с программами занятости и переобучения через балансы трудовых ресурсов.

При этом государственная помощь была оказана, в основном, тем городам, у которых был потенциал для создания новых инфраструктурных объектов и производств. Вне государственной поддержки оказались небольшие депрессивные города и поселки, которые не обладают возможностями для привлечения инвесторов и потенциалом развития без градообразующих предприятий. В результате в настоящее время во многих монопрофильных муниципальных образованиях ситуация складывается критическая.

Необходимо разработать для каждого моногорода системную комплексную программу поддержки, направленную на диверсификацию его экономики и создание новых рабочих мест и предусматривающую различные формы государственной поддержки, а также меры поддержки со стороны собственников градообразующих предприятий.

2. Оценка эффективности государственной поддержки и степени влияния оказываемых мер на социально-экономическое положение моногорода на примере монопрофильного муниципального образования Надвоицкое городское поселение Республики Карелия

В Республике Карелия находится 11 моногородов с общей численностью населения на 1 января 2016 года 146,0 тыс. человек (или 23,2 % населения Республики Карелия), из которых 6 населенных пунктов с наиболее сложным социально-экономическим положением, в том числе Надвоицкое городское поселение (далее - пгт Надвоицы).

За последние 5 лет численность населения, постоянно проживающего в пгт Надвоицы, сократилась на 2,1 тыс. человек, или на 21,1 %, и составила на 1 января 2016 года 7864 человека, из которых численность экономически активного населения - 3950 человек.

Уровень регистрируемой безработицы по состоянию на 1 июля 2016 года составил 4,4 % экономически активного населения, что более чем в 4 раза превышает общероссийский показатель.

Градообразующим предприятием пгт Надвоицы является филиал «Надвоицкий алюминиевый завод» АО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания» (далее - Надвоицкий алюминиевый завод).

Надвоицкий алюминиевый завод введен в эксплуатацию в 1954 году с объемом производства 81,0 тыс. тонн первичного алюминия в год и с численностью персонала 1500 человек.

В 2003 году ОАО «Надвоицкий алюминиевый завод» реорганизовано в филиал ОАО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания», в результате чего центр прибыли производства переместился за пределы Республики Карелия, расходы предприятия были оптимизированы, в том числе на содержание социальных объектов пгт Надвоицы. В 2013 году произведена консервация большей части мощностей электролизного производства.

В результате в период с 2003 по 2016 год объем производства алюминия сократился с 75,7 тыс. тонн до 11,0 тыс. тонн в год. Численность персонала уменьшилась с 1871 человека до 378 человек. Предприятие приступило к демонтажу оборудования и сооружений.

В связи с тем, что градообразующее предприятие сокращает производство, в пгт Надвоицы наблюдается социальная напряженность и ухудшение демографической ситуации.

Основная государственная поддержка моногородов Республики Карелия, в том числе пгт Надвоицы, осуществлялась по линиям Минэкономразвития России, Федеральной службы по труду и занятости, Фонда, Фонда реформирования ЖКХ, Фонда развития промышленности.

За 2014 год - 9 месяцев 2016 года на поддержку моногородов бюджету Республики Карелия в форме межбюджетных субсидий перечислены 60,3 млн. рублей.

Так, по линии Минэкономразвития России направлены 50,9 млн. рублей, в том числе: на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций - 21,5 млн. рублей и поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства - 29,4 млн. рублей.

По линии Федеральной службы по труду и занятости на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, - 9,4 млн. рублей.

Из направленных в Республику Карелия средств федерального бюджета непосредственно бюджету пгт Надвоицы за указанный период перечис-

лены всего 0,45 млн. рублей (на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства).

По данным Правительства Республики Карелия, за счет указанных мер государственной поддержки созданы 77 рабочих мест, в том числе в пгт Надвоицы - 3 рабочих места (в малом бизнесе).

По линии Фонда реформирования ЖКХ за 2015 год - 9 месяцев 2016 года оказана поддержка на переселение граждан из аварийного жилищного фонда 8 моногородам Республики Карелия в сумме 172,9 млн. рублей, из аварийного жилья переселены 168 человек. В связи с отсутствием в бюджете пгт Надвоицы средств на финансирование расходов на переселение граждан из аварийного жилищного фонда указанный моногород не принимает участие в региональной адресной программе по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на 2014-2017 годы, следовательно средства Фонда реформирования ЖКХ на финансирование расходов на переселение граждан из аварийного жилищного фонда не предоставлялись.

В целях диверсификации экономики и создания рабочих мест в пгт Надвоицы Фондом развития промышленности в августе 2016 года предоставлена помощь в виде займа ООО «Русский радиатор» в сумме 144 млн. рублей для создания производства алюминиевых радиаторов отопления на базе законсервированного цеха Надвоицкого алюминиевого завода. Инициатором проекта ООО «Русский радиатор» планируется к 2017 году создать 115 рабочих мест и привлечь частные инвестиции в сумме 376,4 млн. рублей, с 2021 года производить 4 млн. радиаторов ежегодно.

Кроме того, Правительством Республики Карелия в пгт Надвоицы планируется создать промышленный парк, на территории которого осуществить ряд инвестиционных проектов, которые позволят к 2021 году создать 484 рабочих места и привлечь 1,95 млрд. рублей инвестиций. Правительством Республики Карелия заявлено, что основным инвестиционным проектом является создание завода по производству комплектов для малоэтажного строительства, инициатором которого ООО «Пеностек Норд» к 2018 году планируется создать 170 рабочих мест и привлечь 1,3 млрд. рублей инвестиций. Однако, как показала проверка, соглашения об осуществлении деятельности с инвесторами не заключены, на момент проверки ими не начато строительство своих объектов.

Фондом осуществляется софинансирование строительства объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы. Общая стоимость строительства составляет 269,7 млн. рублей, в том

числе за счет средств Фонда - 238,7 млн. рублей. В 2016 году Фондом в бюджет Республики Карелия перечислены 131,7 млн. рублей, которые направлены подрядчику на оплату выполненных работ. В настоящее время строительство промышленного парка в пгт Надвоицы приостановлено в связи с корректировкой проектной документации.

На момент проверки предпринятые меры государственной поддержки не снизили напряженность на рынке труда и не способствовали выходу пгт Надвоицы из сложного социально-экономического положения.

3. Правовые основы государственной поддержки по обеспечению стабильного развития монопрофильных населенных пунктов Российской Федерации

1. В действующем законодательстве определение понятия «моногород» до настоящего времени не установлено, при этом сам термин активно употребляется в нормативных правовых актах различного уровня.

Определение термина «градообразующее предприятие» установлено только для целей Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», согласно которому градообразующими организациями признаются юридические лица, численность работников которых составляет не менее 25 % численности работающего населения соответствующего населенного пункта.

Монопрофильные населенные пункты могут относиться ко всем типам муниципальных образований, закрепленным в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Понятие «моногород» возможно определить в какой-то мере через Критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) (далее - Критерии) и Категории монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения (далее - Категории), установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 709.

Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р (далее - Перечень моногородов).

В указанный перечень распоряжениями Правительства Российской Федерации были внесены 5 изменений. Основанием для внесения измене-

ний являлись обращения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (в том числе в Правительство Российской Федерации).

Так, поручением Правительства Российской Федерации от 28 января 2015 года № ИП1-П13-417 Минэкономразвития России, Минпромторгу России, Минтруду России, Рабочей группе по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (далее - Рабочая группа) поручено рассмотреть обращение руководства Республики Татарстан по вопросу отнесения г. Набережные Челны Республики Татарстан к категории моногородов с особо сложной экономической ситуацией (к первой Категории из третьей Категории) в связи с имеющимися рисками снижения активности градообразующего предприятия ПАО «КАМАЗ».

Во исполнение указанного поручения Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России письмом от 27 февраля 2015 года № 4225-АЦ/Д14и сообщило руководству Республики Татарстан о несоответствии г. Набережные Челны признакам первой Категории с учетом существующей социально-экономической ситуации.

Несмотря на это при внесении изменений в Перечень моногородов городской округ г. Набережные Челны Республики Татарстан был включен в первую Категорию, при этом обоснования такого включения отсутствуют.

В первоначальной редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р в Перечень моногородов включены 313 моногородов, в том числе: 75 моногородов - первой Категории (с наиболее сложным социально-экономическим положением), 149 моногородов - второй Категории (в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения) и 89 моногородов - третьей Категории (со стабильной социально-экономической ситуацией).

В результате всех внесенных в Перечень моногородов изменений общее количество моногородов составило 319, в том числе: первой Категории увеличилось до 100 (на 33 %), второй Категории сократилось до 148 (на 1 моногород) и третьей Категории сократилось до 71 (на 20 процентов).

Существующие Критерии не учитывают всех возможных аспектов жизнедеятельности моногорода, а также потенциал возможного его развития. В связи с этим существует потребность в пересмотре Критериев и формировании обоснованного Перечня моногородов.

С целью обеспечения прозрачности и целевого характера бюджетных ассигнований, направляемых на финансовое обеспечение мер по оздоровлению социально-экономического положения моногородов и состоя-

ния градообразующих организаций, требуется нормативное закрепление понятий «моногорода» и «градообразующие организации».

2. Согласно подпункту 5.3.92 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437, Минэкономразвития России осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению стабильного развития монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), в том числе по вопросам нормативно-правового регулирования и мониторинга их социально-экономического положения, за исключением вопросов бюджетных правоотношений.

Структурным подразделением Минэкономразвития России, обеспечивающим осуществление указанных полномочий, является Департамент регионального развития.

Однако вопросы деятельности по осуществлению функций по выработке государственной политики в сфере обеспечения стабильного развития монопрофильных муниципальных образований, взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и разработке стратегии и программы развития моногородов нормативными правовыми актами ни за одним федеральным органом исполнительной власти не закреплены.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, Правительству Российской Федерации целесообразно определить федеральный орган исполнительной власти, ответственный за данные вопросы и возложить на него соответствующие полномочия.

3. Правила предоставления из федерального бюджета в 2014-2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186 (далее - Правила предоставления субсидии).

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета в 2014-2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» был направлен в Счетную палату Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 24 октября 2014 года № 26266-НП/Д14и.

В связи с тем, что проект постановления был направлен без заключения Минюста России и документов, подтверждающих согласование с Минфином России, Счетной палатой Российской Федерации проект не был согласован (письмо от 31 октября 2014 года № 08-330/08-01).

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2015 года № 1198, от 25 мая 2016 года № 464 и от 17 июня 2016 года № 549 в Правила предоставления субсидии внесены существенные изменения в части определения целевого назначения субсидии, порядка, условий и сроков предоставления субсидии, перечня показателей эффективности использования субсидии.

Так, в первоначальной редакции Правил предоставления субсидии субсидия предоставлялась в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций, и привлечения инвестиций в монопрофильные муниципальные образования (моногорода) с наиболее сложной социально-экономической ситуацией (первая Категория). В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 17 июня 2016 года № 549 субсидия предоставляется моногородам всех Категорий, что в несколько раз расширило число претендентов на получение государственной помощи в рамках данной субсидии.

Следует отметить, что Минэкономразвития России письмом от 2 мая 2016 года № 15693-АЦ/Д14и направило в Счетную палату Российской Федерации указанный проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186». Счетной палатой Российской Федерации данный проект постановления не поддержан в связи с тем, что вносимые изменения создают условия для завышения объемов бюджетных ассигнований (письмо от 6 июня 2016 года № 01-1844/08-01).

Поручениями Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418 (пункт 1а) и от 21 мая 2014 года № Пр-1146 (подпункт «б» пункта 1) Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено подготовить перечень инвестиционных проектов, которые планируется осуществить в моногородах в 2015-2017 годах, и в срок до 1 июля 2014 года утвердить указанный перечень с учетом степени их готовности к реализации, а также степени готовности обосновывающей документации по проектам и объектам инфраструктуры, строительство и (или) реконструкция которых необходима для реализации этих проектов.

Однако Правила предоставления субсидии предусматривают возможность использования субсидий не только на направление, обозначенное поручением Президента Российской Федерации, но и на другие направления и формы деятельности:

- содействие в подготовке и (или) участие в финансировании инвестиционных проектов в моногородах в форме предоставления займа юридическим лицам и (или) осуществления взноса в уставный (складочный) капитал юридических лиц, которые реализуют инвестиционные проекты в моногородах;

- выполнение функций проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах;

- формирование команд, управляющих проектами развития моногородов, и организация их обучения;

- финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда в размере, ежегодно определяемом высшим коллегиальным органом указанного фонда.

Правила предоставления субсидии предусматривают возможность предоставления Фондом займов, при этом порядок предоставления и возврата займов, а также порядок использования доходов от предоставления займов не урегулирован. Также в Правилах предоставления субсидии не раскрываются понятия «проектный офис», «команды, управляющие проектами развития моногородов», «организация обучения управляющих» при наличии права Фонда использовать субсидию на указанные цели.

Минэкономразвития России заключает соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета Фонду в соответствии со статьей 78¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с абзацем 3 пункта 2 статьи 78¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок определения объема и предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям устанавливается нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. Вместе с тем Правила предоставления субсидий не содержат порядок определения объема субсидий, предоставляемых Фонду.

Кроме того, субсидия, предоставляемая Фонду, направляется, в том числе, на софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для осуществления физическими и юридическими лицами новых инвестиционных проектов в моногородах (в размере до 95 % общей стоимости реализации мероприятия по каждому объекту).

Таким образом, субсидия, предоставляемая Фонду, учитывая ее целевую направленность, содержит признаки, характерные бюджетным инвестициям, предоставляемым бюджетам субъектов Российской Федерации, так и бюд-

жетным инвестициям юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями, порядок и условия предоставления которых регулируется статьями 79¹ и 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам в соответствии с положениями статьи 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации влечет возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц.

Таким образом, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, целесообразно пересмотреть механизм предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации на поддержку моногородов в части возможности предоставления данных субсидий непосредственно через Минэкономразвития России, что позволило бы, в том числе, более эффективно осуществлять контроль за использованием субсидий и достижением целевых показателей их предоставления.

4. Анализ обоснованности объема бюджетных ассигнований, предоставленных из федерального бюджета в Фонд

1. Как уже отмечалось, поручениями Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418 (пункт 1а) и от 21 мая 2014 года № Пр-1146 (подпункт «б» пункта 1) Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено подготовить перечень инвестиционных проектов, которые планируется осуществить в моногородах в 2015-2017 годах, и в срок до 1 июля 2014 года утвердить указанный перечень с учетом степени их готовности к реализации, а также степени готовности обосновывающей документации по проектам и объектам инфраструктуры, строительство и (или) реконструкция которых необходима для реализации этих проектов.

По состоянию на 1 октября 2016 года утвержденный Правительством Российской Федерации перечень инвестиционных проектов, которые планируется осуществить в моногородах в 2015-2017 годах, отсутствует.

Также поручениями Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418 (пункт 1б) и от 21 мая 2014 года № Пр-1146 (подпункт «в» пункта 1) Правительству Российской Федерации было поручено предусмотреть при формировании проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов необходимые средства

для финансирования расходов, связанных с осуществлением оперативных мер государственной поддержки моногородов, в которых прогнозируется ухудшение социально-экономического положения, а также в срок до 1 октября 2014 года при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов предусмотреть субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства и (или) реконструкции инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением, в размере 32,0 млрд. рублей.

В соответствии с Протоколом совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 21 июля 2014 года № ИШ-П16-80пр (о ходе выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по реализации мер государственной поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации) Минэкономразвития России, Минфину России, Минрегиону России совместно с Рабочей группой (руководитель рабочей группы - заместитель Председателя Внешэкономбанка - И.В. Макиева, заместитель руководителя рабочей группы - заместитель Министра экономического развития Российской Федерации - А.В. Цыбульский) в срок до 1 сентября 2014 года необходимо было представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта о предоставлении в 2014 году за счет средств федерального бюджета в размере до 3,0 млрд. рублей иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение осуществления мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов, направленных на диверсификацию экономики моногородов со сложной социально-экономической ситуацией.

Однако Первому заместителю Правительства Российской Федерации И.И. Шувалову во исполнение указанного поручения Минэкономразвития России совместно с Рабочей группой предложен механизм реализации мер государственной поддержки моногородов через специализированный фонд Внешэкономбанка (письмо от 11 августа 2014 года № 19-191-НП/Д14и).

Фонд создан на основании решения от 9 октября 2014 года № 1 единственного учредителя - Внешэкономбанка. Взнос Внешэкономбанка составил 16,4 млн. рублей.

Основными видами деятельности Фонда в соответствии с пунктом 2.2 устава являются:

- организация и финансирование строительства и реконструкции инженерной, транспортной, энергетической, коммунальной инфраструктуры;
- безвозмездная передача денежных средств, объектов гражданских прав в пользу Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями;
- осуществление любых действий, направленных на обеспечение использования безвозмездно переданных объектов гражданских прав по определенному назначению;
- организация и проведение предпроектных работ по заявкам инициаторов инвестиционных проектов;
- рассмотрение инвестиционных заявок на финансирование инвестиционных проектов, включая организацию экспертизы инженерно-технических решений;
- осуществление контроля за ходом реализации проектов, в том числе за целевым и эффективным использованием средств, предоставленных Фондом;
- взаимодействие с международными организациями развития, корпорациями и институтами развития зарубежных стран;
- организация проведения научных и проектно-изыскательских работ, опытно-конструкторских работ;
- финансирование инвестиционных проектов в форме участия в уставном капитале компаний, предоставления денежных средств в виде займов;
- подготовка проектов для их дальнейшего финансирования;
- оказание консультационных услуг по финансовым, экономическим, правовым и иным вопросам;
- привлечение денежных средств, в том числе путем привлечения займов, а также иными способами, не запрещенными законом;
- организация подготовки проектных команд, управляющих проектами развития моногородов, в том числе организация обучения и повышения квалификации членов проектных команд.

В целях организации деятельности Фондом принят ряд локальных актов, в частности:

- Положение о содействии в подготовке и (или) участии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в реализации инвестиционных проектов в монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации (моногородах);

- Положение о порядке софинансирования некоммерческой организацией «Фонд развития моногородов» расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах;

- Положение о формировании команд, управляющих проектами развития моногородов, и организации их обучения.

Органами управления Фонда являются:

- наблюдательный совет - высший коллегиальный орган, состоящий из представителей Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Внешэкономбанка и руководства Фонда;

- попечительский совет - надзорный орган, состоящий из представителей Внешэкономбанка и Минэкономразвития России;

- правление - коллегиальный исполнительный орган, в состав которого входят генеральный директор Фонда и его заместители;

- генеральный директор - единоличный исполнительный орган.

Согласно локальным документам Фонда вопросы формирования органов его управления отнесены к компетенции наблюдательного совета Фонда.

В настоящее время полномочия по управлению Фондом также осуществляются через департамент государственных программ и регионального развития Внешэкономбанка (далее - Департамент), основными задачами которого, в том числе, являются организация и реализация мероприятий по поддержке моногородов, создание и функционирование территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах.

В этой части основными функциями Департамента являются:

- оказание консультационно-методологической поддержки инициаторам и иным участникам инвестиционных проектов по вопросам, связанным с подготовкой и реализацией проектов комплексного развития территорий, в том числе моногородов;

- организация и координация взаимодействия Внешэкономбанка с Фондом и иными организациями по вопросам поддержки моногородов;

- осуществление подготовки экспертных заключений по вопросам поддержки моногородов, созданию и функционированию ТОСЭР, другим финансовым и нефинансовым мерам поддержки моногородов;

- организация сбора и анализ отчетности Фонда по вопросам развития моногородов;

- формирование, актуализация и продвижение баз промышленных площадок в моногородах, в том числе для привлечения зарубежных инвесторов.

Следует отметить, что функции Департамента в значительной части дублируют функции Фонда.

2. В 2014 году бюджетные ассигнования на предоставление субсидии Фонду в размере 3000,0 млн. рублей были доведены до Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктом 13 части 1 статьи 23 Федерального закона от 2 декабря 2013 года № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

В 2015 году на основании Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» Минэкономразвития России на предоставление субсидии Фонду доведено 4500,0 млн. рублей.

Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития России предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидии Фонду развития моногородов на 2016 год в размере 7229,4 млн. рублей.

Решением Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (далее - Совет) (протокол от 13 июля 2016 года № 1) приоритетный проект по направлению «Моногорода» одобрен в качестве одного из основных направлений стратегического развития Российской Федерации до 2018 года и на период до 2025 года.

Решением, принятым на совещании у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова (протокол от 11 августа 2016 года № ИШ-П13-52пр), Фонд одобрен в качестве головной организации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов».

Президиумом Совета были приняты за основу базовые подходы к способам и формам достижения целей по развитию монопрофильных муниципальных образований, а также одобрена организационная структура приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (протокол от 19 сентября 2016 года № 4): куратор - Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации; функциональный заказчик - Министр экономического развития Российской Федерации; руководитель программы - заместитель Председателя Внешэкономбанка, руководитель Рабочей группы (И.В. Макиева).

Подготовка паспорта приоритетного проекта по направлению «Моногорода» во исполнение решения президиума Совета от 19 сентября 2016 года организована руководителем программы (И.В. Макиева).

В состав проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Моногорода», утвержденного президиумом Совета (протокол от 25 октября 2016 года № 9), вошел генеральный директор Фонда (И.В. Кривогов).

Проектом федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» на финансирование основного мероприятия «Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» Минэкономразвития России были предусмотрены бюджетные ассигнования для предоставления субсидии Фонду на 2017 год в размере 6500,0 млн. рублей, на 2018 год - 4689,1 млн. рублей, на 2019 год - 4689,1 млн. рублей.

Однако Правилами предоставления субсидии установлен порядок предоставления из федерального бюджета субсидии Фонду только в 2014-2017 годах. Проект нормативного акта Правительства Российской Федерации о предоставлении Фонду субсидий в 2018 и 2019 годах в составе материалов к законопроекту № 15455-7 отсутствует.

3. Планирование и предоставление Фонду субсидии осуществлялись в 2014-2015 годах по коду целевой статьи классификации расходов бюджетов «Субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в рамках подпрограммы «Формирование благоприятной инвестиционной среды» ГП-15.

Указанный код введен приказом Минфина России от 29 декабря 2014 года № 176н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 года № 65н».

С 2016 года расходы федерального бюджета на предоставление субсидий Фонду отражаются по коду целевой статьи классификации расходов бюджетов «Субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в рамках основного мероприятия «Содействие развитию моногородов» подпрограммы «Инвестиционный климат» ГП-15.

В то же время госпрограмма не содержит мероприятий по содействию развитию моногородов, объемы бюджетных ассигнований на реализацию указанных мероприятий и целевые показатели, связанные с вопросами предоставления и использования субсидии Фонду.

В 2014 году изменения в ГП-15 не вносились. В течение 2015 года принято 5 постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в госпрограмму, в истекшем периоде 2016 года - 4 постановления Правительства Российской Федерации. Ни в одном из постановлений Правительства Российской Федерации корректировка ГП-15 в части бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий по содействию развитию моногородов также не осуществлялась.

4. Как показала проверка, при планировании объема бюджетных ассигнований, направляемых в Фонд из федерального бюджета, в Минэкономразвития России отсутствовали конкретные перечни инвестиционных проектов, перечни объектов инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах, объемы и сроки финансирования создания объектов инфраструктуры за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

В результате отсутствия обоснованного планирования бюджетные ассигнования, выделенные Фонду на поддержку моногородов, в 2014-2016 годах значительно превышали реальные потребности Фонда и могли быть предоставлены в более поздние сроки.

Объем неиспользованных Фондом субсидий на 1 января 2016 года составил 5808,8 млн. рублей, на 1 октября 2016 года - 4068,5 млн. рублей, на 16 ноября 2016 года - 2245,7 млн. рублей.

Аналогичная ситуация отмечается и при планировании бюджетных ассигнований на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

Как показала проверка, Фонд к уже принятым обязательствам планирует дополнительно принять обязательства в размере 17424,35 млн. рублей, из них:

- 9969,0 млн. рублей направить на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в 27 моногородах.

При этом на момент проверки в Фонде отсутствовала информация о конкретных объектах строительства (реконструкции) и о их сметной стоимости, о наличии проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, положительным заключением о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства, решений о предоставлении земельных участков под строительство, а также об объемах финансового обеспечения инвестиционных

проектов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- 7014,05 млн. рублей направить на содействие в подготовке и (или) реализации 13 новых инвестиционных проектов путем предоставления займа юридическим лицам. Из них наиболее крупные займы планируется предоставить АО «КИП - Мастер» на развитие Камского индустриального парка «Мастер» (1088,0 млн. рублей), ЗАО «Череповецкий фанерно-мебельный комбинат» на строительство завода по производству стружечно-цементных панелей (1000,0 млн. рублей), ООО «Власта» на строительство комплекса по выращиванию индейки (846,0 млн. рублей), ООО «Белебеевский молочный комбинат» на модернизацию молочного комбината (800,0 млн. рублей), ООО «Восточный» на модернизацию Сарапульского мясоперерабатывающего завода (840,0 млн. рублей).

Из 13 инвестиционных проектов, заявленных к софинансированию, по одному инвестиционному проекту «Развитие Камского индустриального парка «Мастер» (АО «КИП - Мастер») заключено соглашение об участии в финансировании в форме займа от 11 августа 2016 года № 06-24-0, в рамках которого в 2017 году планируется выдача 3-го транша в сумме 88081,00 тыс. рублей.

На момент проверки субъектами Российской Федерации были направлены заявки только по 2 инвестиционным проектам: «Организация производства автомобильных зеркал», г. Димитровград Ульяновской области (ООО «Призма») и «Создание сервисного металлообрабатывающего центра», г. Набережные Челны Республики Татарстан (ООО «КАМА-Трейд»).

В соответствии с Положением о содействии в подготовке и (или) участии Фонда в реализации инвестиционных проектов в моногородах, утвержденным протоколом заседания наблюдательного совета Фонда от 5 августа 2016 года № 27, Фонд участвует в реализации инвестиционных проектов, в отношении которых Фондом заключено генеральное соглашение о сотрудничестве по развитию с субъектом Российской Федерации, а также соглашение о софинансировании расходов субъекта Российской Федерации в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов, с субъектом Российской Федерации.

В связи с незаключением указанных соглашений основания для принятия Фондом обязательств об участии в финансировании в форме займа остальных 11 инвестиционных проектов отсутствовали:

- 186,3 млн. рублей - на выполнение функций проектного офиса. При этом, как уже было отмечено, понятие «проектный офис» Правилами предоставления субсидий не раскрывается. В связи с этим, оценить обоснованность указанных расходов не представляется возможным;

- 255,0 млн. рублей - на административно-хозяйственные расходы, при этом необходимость указанного объема расчетами не подтверждена.

Необходимо отметить, что механизм предоставления средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на диверсификацию экономики моногородов и создание рабочих мест в субъектах Российской Федерации, через негосударственную некоммерческую организацию, не являющуюся участником бюджетного процесса, выводит за пределы бюджетного законодательства регулирование правоотношений, возникающих у этой организации при использовании полученных из федерального бюджета средств.

Указанный механизм не позволяет в полной мере обеспечить исполнение установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации принципов эффективности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств, а также применение бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

5. Анализ использования средств федерального бюджета, направленных Фонду в 2014-2016 годах

1. В 2014 году между Минэкономразвития России и Фондом заключено соглашение от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 о предоставлении субсидии в размере 3000000,0 тыс. рублей (далее - соглашение от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14).

Согласно пункту 2.3.10 соглашения от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 Фонд обязуется осуществлять расходование субсидий по направлениям в рамках предельных объемов. В июле 2015 года дополнительным соглашением от 31 июля 2015 года № 2 к соглашению от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 предельные объемы субсидии по направлениям расходования были скорректированы. В результате внесенных изменений, в частности, расходы на финансово-хозяйственное обеспечение Фонда увеличились более чем в 1,8 раза с 141192,0 тыс. рублей до 255181,0 тыс. рублей. По состоянию на 1 августа 2015 года предельные объемы данной субсидии по направлениям составили:

- «софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах» - 2684819,0 тыс. рублей;

- «формирование управляющих проектами развития моногородов и организация их обучения» - 60000,0 тыс. рублей;

- «финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда» - 255181,0 тыс. рублей.

В 2015 году между Минэкономразвития России и Фондом заключено соглашение от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 о предоставлении субсидии в размере 4500000,0 тыс. рублей (далее - соглашение от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14). В сентябре 2016 года дополнительным соглашением от 16 сентября 2016 года № 1 к соглашению от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 предельные объемы направлений расходования субсидии были значительно скорректированы и составили по направлениям:

- «софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах» - не менее 1843914,33 тыс. рублей и не более 2253673,07 тыс. рублей;

- «содействие в подготовке и (или) участие в реализации новых инвестиционных проектов в моногородах» - не менее 1650953,7 тыс. рублей и не более 2017832,3 тыс. рублей;

- «формирование управляющих проектами развития моногородов и организация их обучения» - не более 370000,0 тыс. рублей;

- «выполнение функций проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах» - 42622,0 тыс. рублей;

- «финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда» - не более 204191,3 тыс. рублей.

Таким образом, Минэкономразвития России установило Фонду предельные объемы по направлениям расходования субсидий, не имеющим прямого отношения к реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, в сумме 931994,3 тыс. рублей, или 12,4 % от объема предоставленных Фонду средств федерального бюджета.

Предельные объемы субсидии по направлениям расходования устанавливаются в широком диапазоне, что расширяет возможность использования Фондом бюджетных средств без согласования с Минэкономразвития России.

Соглашениями о предоставлении субсидии ответственность Фонда при неисполнении условий предоставления субсидии, в том числе недостижении целевых значений показателей, не предусмотрена, срок использования субсидии не ограничен.

2. Как показала проверка, Минэкономразвития России не обеспечен предусмотренный пунктом 12 Правил предоставления субсидии контроль за осуществлением расходов Фонда, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета.

В пункты 7.1 и 8 Правил предоставления субсидии внесены изменения постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2015 года № 1198 в части предоставления в Минэкономразвития России Фондом с 2015 года ежеквартальных отдельных отчетов об использовании субсидии, предоставленной в 2014 и 2015 годах, соответственно.

При этом до настоящего времени соглашения от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 не приведены в соответствие с Правилами предоставления субсидии. В результате отсутствия в соглашениях требований о предоставлении отдельных отчетов Фонд представлял отчетность об осуществлении расходов, источниками финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета, по «совокупности субсидий».

Фондом предоставляются отчеты по утвержденной соглашением от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 форме «Отчет об осуществлении расходов, источниками финансового обеспечения которых являются субсидия (совокупность субсидий) и доходы, полученные от использования субсидии (совокупности субсидий), в том числе доходы от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов и не использованного Фондом на отчетную дату остатка субсидии (совокупности субсидий)».

При этом понятие «совокупность субсидий» Правилами предоставления субсидии не раскрывается. Кроме того, указанная форма отчета не содержит возможность отражения в ней доходов Фонда, полученных от использования субсидии, в том числе доходов от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов. В связи с этим информация о доходах Фонда от размещения временно свободных средств и их использовании в отчетах не отражается, что затрудняет контроль за использованием субсидий.

3. Общий кассовый расход, источником финансового обеспечения которого являются субсидии, полученные Фондом в 2014 и 2015 годах, по со-

стоянию на 16 ноября 2016 года составил 5254325,4 тыс. рублей, в том числе: в 2014 году - 1,5 тыс. рублей, в 2015 году - 1691245,9 тыс. рублей, за 9 месяцев 2016 года - 1740208,7 тыс. рублей, в период с 1 октября по 16 ноября 2016 года - 1822869,3 тыс. рублей. В разрезе направлений расходы Фонда составили:

(тыс. руб.)

Направления (поднаправления) расходов	2014 г.	2015 г.	9 месяцев 2016 г.	Период с 01.10 по 16.11.2016 г.	Всего на 16.11.2016 г.
«Софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах»		1458807,1	1078779,9	356999,2	2894586,2
«Содействие в подготовке и (или) участие в реализации новых инвестиционных проектов в моногородах»			407000,0	1403000,0	1810000,0
«Формирование управляющих проектами развития моногородов и организация их обучения»		21600,0	79720,0	31680,0	133000,0
«Выполнение функций проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах»			536,9	5581,0	6118,0
«Финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда»	1,5	210838,8	174171,9	25609,0	410621,2
Всего	1,5	1691245,9	1740208,7	1822869,3	5254325,4

Из приведенных данных видно, что значительную долю расходов составляют расходы Фонда на участие в реализации новых инвестиционных проектов в виде займов юридическим лицам в сумме 1810000,0 тыс. рублей, или 34,4 % от всех расходов. Расходы, не имеющие непосредственное отношение к финансированию реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, составили 549739,2 тыс. рублей, или 10,5 % от произведенных расходов.

4. Анализ использования субсидии на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, показал следующее.

На момент проверки Фондом с субъектами Российской Федерации заключены 16 соглашений о софинансировании расходов по реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов, общей стоимостью 10520701,9 тыс. рублей, из них: софинансируемые за

счет средств Фонда - 8205782,6 тыс. рублей, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 2138460,9 тыс. рублей, за счет средств местных бюджетов - 176458,4 тыс. рублей.

Все соглашения о софинансировании расходов субъектов Российской Федерации в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов в муниципальных образованиях (далее - соглашение о софинансировании), имеют типовую структуру и аналогичны по своему содержанию.

Предметом указанных соглашений является софинансирование Фондом расходов субъекта Российской Федерации для достижения им целевых значений показателей эффективности, установленных соглашением о софинансировании, в целях реализации субъектом Российской Федерации мероприятий по строительству и (или) реконструкции и вводу в эксплуатацию объектов инфраструктуры, создаваемых для реализации новых инвестиционных проектов в моногороде.

Целевыми показателями исполнения условий соглашения о софинансировании являются количество созданных рабочих мест и объем привлеченных инвестиций по новым инвестиционным проектам в моногородах.

Софинансирование расходов субъектов Российской Федерации осуществляется Фондом в размере 95 %. Фонд осуществляет перечисление средств субъекту Российской Федерации первоначально в размере 30 % (предоплата) и в последующем ежемесячно или ежеквартально в соответствии с представленными документами, подтверждающими расходы по государственным контрактам на строительство объектов инфраструктуры.

Субъект Российской Федерации по соглашению о софинансировании обязуется:

- обеспечить эффективное и целевое расходование средств бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе предоставленных Фондом, на реализацию мероприятий по строительству инфраструктуры;
- обеспечить контроль расходов на создание объектов инфраструктуры;
- достичь целевые значения показателей эффективности использования средств Фонда, предусмотренные соглашением;
- исполнить мероприятия, предусмотренные перечнем мероприятий по развитию моногорода;
- обеспечить необходимые условия для проведения Фондом проверок в соответствии с порядком осуществления контроля за реализацией меро-

приятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры и выполнения условий софинансирования за счет средств Фонда;

- вернуть Фонду средства в соответствии с порядком приостановления предоставления средств Фонда и возврата средств Фонда, предоставленных бюджету субъекта Российской Федерации;

- направлять в Фонд отчеты и иные документы в порядке и в сроки, предусмотренные соглашением;

- обеспечить до 31 декабря 2020 года загрузку объектов инфраструктуры (подлежащих новому строительству), не менее чем на 90 % от их проектной мощности за счет подключения к ним новых инвестиционных проектов;

- обеспечить представление в Фонд реестра затрат.

При этом Фонд вправе приостановить предоставление средств, требовать возврат средств, предоставленных Фондом бюджету субъекта Российской Федерации, в одностороннем порядке отказаться от исполнения соглашения о софинансировании, в случаях:

- выявления нецелевого использования средств, предоставленных Фондом бюджету субъекта Российской Федерации;

- непредставления субъектом Российской Федерации документов и отчетности, предусмотренных соглашением и документами Фонда, или предоставления недостоверных документов и отчетности, предусмотренных соглашением и документами Фонда;

- неисполнения субъектом Российской Федерации сроков, объема финансирования по графику финансирования мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов;

- неисполнения субъектом Российской Федерации иных обязательств по соглашению;

- недостаточности денежных средств для исполнения Фондом обязательств по соглашению о софинансировании (отсутствие нераспределенного остатка денежных средств в рамках предельного объема расходов на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, на основании соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета, заключаемого между Фондом и Минэкономразвития России).

При этом соглашения не содержат указаний на источник финансирования, за счет которого Фонд выполняет взятые на себя обязательства по софинансированию расходов субъектов Российской Федерации.

Расходы Фонда в разрезе соглашений представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование моногорода/ Наименование инвестиционного проекта	Предусмотрено по соглашениям			
	средства Фонда	бюджет субъекта РФ	местный бюджет	всего
Кемеровская область	1112258,49	58973,23	1824,18	1173055,91
г. Анжеро-Судженск Соглашение № 06-22-01 от 20 апреля 2015 г.	982940,21	52030,23	1609,18	1036579,63
г. Юрга Соглашение № 06-22-02 от 20 апреля 2015 г.	129318,28	6943,0	215,0	136476,28
Свердловская область	587691,79	339304,98	0,0	926996,77
г. Краснотурьинск Соглашение № 06-22-03/56 от 26 июня 2015 г.	587691,79	339304,98	0,0	926996,77
Республика Татарстан	1626406,02	443054,79	0,0	2069460,81
г. Набережные Челны Соглашение № 06-22-05 от 25 сентября 2015 г.	605396,45	195896,84	0,0	801293,29
г. Набережные Челны Соглашение № 06-22-13 от 11 августа 2016 г.	132017,13	30901,96	0,0	162919,09
Итого по моногороду	737413,58	226798,8	0,0	964212,38
г. Зеленодольск Соглашение 06-22-14 от 11 августа 2016 г.	888992,44	216255,99	0,0	1105248,43
Республика Карелия	238740,76	30926,74	0,0	269667,5
пгт Надвоицы Соглашение № 06-22-04 от 23 сентября 2015 г.	238740,76	30926,74	0,0	269667,5
Владимирская область	636368,0	216261,8	0,0	852629,8
г. Камешково Соглашение № 06-22-06 от 17 ноября 2015 г.	636368,0	216261,8	0,0	852629,8
Кировская область	499304,09	48193,85	3968,8	551466,74
г. Луза Соглашение № 06-22-07 от 18 ноября 2015 г.	250762,0	12059,1	1140,9	263962,0
г. Белая Холуница Соглашение № 06-22-11 от 17 июня 2016 г.	248542,09	36134,75	2827,9	287504,74
Вологодская область	879305,47	23140,3	102800,9	1005246,67
г. Череповец Соглашение № 06-22-08 от 10 декабря 2015 г.	879305,47	23140,3	102800,9	1005246,67
Республика Башкортостан	302849,3	63805,41	0,0	366654,71
г. Кумертау Соглашение № 06-22-09 от 15 января 2016 г.	302849,3	63805,41	0,0	366654,71
Республика Бурятия	881266,68	192559,95	5173,32	1078999,95

Наименование моногорода/ Наименование инвестиционного проекта	Предусмотрено по соглашениям			
	средства Фонда	бюджет субъекта РФ	местный бюджет	всего
гп Селенгинское Соглашение № 06-22-10 от 16 мая 2016 г.	881266,68	192559,95	5173,32	1078999,95
Республика Дагестан	619147,81	80112,25	0,0	699260,06
г. Каспийск Соглашение № 06-22-12 от 9 июля 2016 г.	619147,81	80112,25	0,0	699260,06
Чувашская Республика	739107,73	579088,87	62691,23	1380887,83
г. Канаш Соглашение № 06-22-15 от 22 сентября 2016 г.	739107,73	579088,87	62691,23	1380887,83
Ульяновская область	83336,43	63038,71	0,0	146375,14
г. Димитровград Соглашение № 06-22-16 от 29 сентября 2016 г.	83336,43	63038,71	0,0	146375,14
Всего по моногородам	8205782,57	2138460,88	176458,43	10520701,88

Наибольший объем средств направлен Фондом на софинансирование инфраструктурных объектов в Республике Татарстан. Так, общая сумма по соглашениям о софинансировании расходов по реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, заключенных Фондом с Правительством Республики Татарстан, составила 2069460,8 тыс. рублей, или 19,7 % от общей стоимости соглашений, из них финансируемых Фондом 1626406,0 тыс. рублей, или 19,8 % от суммы, направляемой Фондом на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации по всем соглашениям.

По состоянию на 1 октября 2016 года Фондом приняты обязательства (заключены соглашения) по финансовому обеспечению мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, в размере 8205782,57 тыс. рублей, что на 3472169,87 тыс. рублей превышает предельные объемы расходования средств, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета, по направлениям расходов в рамках заключенных соглашений от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14.

По состоянию на 1 октября 2016 года Фондом направлено в бюджеты субъектов Российской Федерации 2537586,11 тыс. рублей, в период с 1 октября по 16 ноября 2016 года - 359999,2 тыс. рублей. Остаток неисполненных обязательств Фонда перед субъектами Российской Федерации на 16 ноября 2016 года составил 5311197,3 тыс. рублей.

(тыс. руб.)

Соглашения с субъектами Российской Федерации	Обязательства по соглашениям	Перечислено в бюджет субъекта РФ на 01.10.2016 г.	Перечислено в бюджет субъекта РФ с 01.10 по 16.11.2016 г.	Остаток по состоянию на 16.11.2016 г.
Кемеровская область	1112258,5	1010640,5	31548,7	70069,3
г. Анжеро-Судженск Соглашение № 06-22-01 от 20 апреля 2015 г.	982940,2	916631,1	0,0	66309,1
г. Юрга Соглашение № 06-22-02 от 20 апреля 2015 г.	129318,3	94009,4	31548,7	3760,2
Свердловская область	587691,8	275550,3	20473,0	291668,2
г. Краснотурьинск Соглашение № 06-22-03/56 от 26 июня 2015 г.	587691,8	275550,3	20473,0	291668,2
Республика Татарстан	1626406,0	573949,4	304977,18	747479,4
г. Набережные Челны Соглашение № 06-22-05 от 25 сентября 2015 г.	605396,5	573949,4	0,0	31447,1
г. Набережные Челны Соглашение № 06-22-13 от 11 августа 2016 г.	132017,1	0,0	38280,0	93737,1
г. Зеленодольск Соглашение № 06-22-14 от 11 августа 2016 г.	888992,4	0,0	266697,18	622295,2
Республика Карелия	238740,8	131705,3	0,0	107035,5
пгт Надвоицы Соглашение № 06-22-04 от 23 сентября 2015 г.	238740,8	131705,3	0,0	107035,5
Владимирская область	636368,0	116893,51	0,0	519474,49
г. Камешково Соглашение № 06-22-06 от 17 ноября 2015 г.	636368,0	116893,51	0,0	519474,49
Кировская область	499304,1	33035,0	0,0	
г. Луза Соглашение № 06-22-07 от 18 ноября 2015 г.	250762,0	33035,0	0,0	217727,0
г. Белая Холуница Соглашение № 06-22-11 от 17 июня 2016 г.	248542,1	0,0	0,0	248542,1
Вологодская область	879305,5	381954,8	0,0	497350,7
г. Череповец Соглашение № 06-22-08 от 10 декабря 2015 г.	879305,5	381954,8	0,0	497350,7
Республика Башкортостан	302849,3	13857,3	0,0	288992,0
г. Кумертау Соглашение № 06-22-09 от 15 января 2016 г.	302849,3	13857,3	0,0	288992,0
Республика Бурятия	881266,7	0,0	0,0	881266,7
гп Селенгинское Соглашение № 06-22-10 от 16 мая 2016 г.	881266,7	0,0	0,0	881266,7
Республика Дагестан	619147,8	0,0	0,0	619147,8
г. Каспийск Соглашение № 06-22-12 от 9 июля 2016 г.	619147,8	0,0	0,0	619147,8
Чувашская Республика	739107,7	0,0	0,0	739107,7

Соглашения с субъектами Российской Федерации	Обязательства по соглашениям	Перечислено в бюджет субъекта РФ на 01.10.2016 г.	Перечислено в бюджет субъекта РФ с 01.10 по 16.11.2016 г.	Остаток по состоянию на 16.11.2016 г.
г. Канаш Соглашение № 06-22-15 от 22.09.2016 г.	739107,7	0,0	0,0	739107,7
Ульяновская область	83336,4	0,0	0,0	83336,4
г. Димитровград Соглашение № 06-22-16 от 29.09.2016 г.	83336,4	0,0	0,0	83336,4
Всего по моногородам	8205782,6	2537587,0	356999,2	5311197,3

В соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Правил предоставления субсидии Фонду предоставлено право направлять субсидию на софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для осуществления физическими и юридическими лицами новых инвестиционных проектов в моногородах и по реконструкции указанных объектов инфраструктуры, используемых в моногородах, в том числе для нужд иных физических и юридических лиц.

Из 16 соглашений, заключенных Фондом с субъектами Российской Федерации по данному направлению, закончено строительство объектов инфраструктуры по 3 соглашениям, из них:

1) по соглашению от 20 апреля 2015 года № 06-22-01 с Кемеровской областью Фондом направлено 916631,1 тыс. рублей в бюджет Кемеровской области на реализацию мероприятий по строительству и реконструкции объектов инфраструктуры (водовод в Восточном жилом районе г. Анжеро-Судженска; магистральный водопровод от водопроводного колодца «ул. Магистральная - Насосная» в районе ул. Кедровая; «Подстанция ПС 110/6 Кв «Мазутная»; воздушная линия электропередач ВЛ-110 Кв»).

По информации Фонда, объекты закончены строительством и введены в эксплуатацию. Перечисленные объекты необходимы для реализации инвестиционных проектов ООО НПЗ «Северный Кузбасс» и ООО «Анжерская нефтегазовая компания», «Предприятие по производству широкоформатной фанеры» ЗАО «АФК», «Расширение производства медицинских препаратов» ООО «Анжеро-Судженский химико-фармацевтический завод».

Согласно отчету субъекта Российской Федерации о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств в Анжеро-Судженском городском округе Кемеровской области на 1 октября 2016 года созданы 236 рабочих мест и привлечено 4708,209 млн. рублей инвестиций.

В то же время необходимо отметить, что указанные «новые инвестиционные проекты» находились на стадии реализации задолго до заключения Фондом соглашения с Кемеровской областью, имели независимые источники финансирования и реальные обязательства перед соинвесторами и кредиторами. В связи с тем, что соглашение между Фондом и Кемеровской областью не являлось изначально катализатором новых инвестиционных проектов, нельзя рассматривать объем привлеченных указанными проектами инвестиций как показатель эффективности вложенных Фондом средств по соглашению;

2) по соглашению от 20 апреля 2015 года № 06-22-02 с Кемеровской областью Фондом направлено 125558,2 тыс. рублей в бюджет Кемеровской области на реализацию мероприятий по строительству и реконструкции в Юргинском городском округе Кемеровской области участка канализационного коллектора, предназначенного для сбора стоков от существующих и перспективных предприятий. По информации Фонда, объект инфраструктуры, предусмотренный соглашением, построен и введен в эксплуатацию.

Согласно отчету о достижении Фондом целевых значений показателей эффективности использования средств в Юргинском городском округе Кемеровской области по состоянию на 1 октября 2016 года создано всего 48 рабочих мест и привлечено 223,9 млн. рублей инвестиций;

3) по соглашению от 25 сентября 2015 года № 06-22-05 с Республикой Татарстан Фондом направлено в бюджет Республики Татарстан 573949,4 тыс. рублей на реализацию мероприятий по созданию дорожной инфраструктуры общего пользования в промышленной зоне г. Набережные Челны Республики Татарстан, необходимой для инвестиционного проекта «Камский индустриальный парк «Мастер».

На территории, примыкающей к дорожной инфраструктуре промышленной зоны, осуществляют деятельность около 50 предприятий, среди них находятся крупные промышленные предприятия: ООО «Кнорр - Бремзе КАМА», ЗАО «Камминз - КАМА», ООО «Форд Соллерс Холдинг» и др.

Таким образом, Камский индустриальный парк «Мастер» и десятки других предприятий уже были расположены вблизи дорожной инфраструктуры промышленной зоны г. Набережные Челны до того, как заключено соглашение между Фондом и Республикой Татарстан. В связи с этим нельзя рассматривать объем привлеченных инвестиций и созданные рабочие места как показатели эффективности вложенных Фондом средств по соглашению.

Согласно отчету Правительства Республики Татарстан о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств Фонда по состоянию на 1 октября 2016 года были созданы 873 рабочих места и привлечено 4550745,3 тыс. рублей инвестиций.

Фондом софинансируются расходы субъектов Российской Федерации на строительство объектов инфраструктуры 6 индустриальных (промышленных) парков: «Богословский» в г. Краснотурьинск Свердловской области, «Камешково» в г. Камешково Владимирской области, «Череповец» в г. Череповец Вологодской области, «Конвейер» в Белохолуницком городском поселении Кировской области, «Мастер» и «Развитие» в г. Набережные Челны в Республике Татарстан.

При этом в Свердловской, Владимирской и Кировской областях отсутствуют резиденты (инвесторы), желающие реализовать инвестиционные проекты в промышленных парках, предусматривающие создание новых рабочих мест, не связанные с деятельностью градообразующей организации, и способные обеспечить в долгосрочной перспективе устойчивый спрос на инфраструктурные мощности.

Например, в Свердловской области в 2014 году 9 организаций (инвесторов) заключили соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности на территории индустриального парка «Богословский» с ОАО «Управляющая компания индустриального парка «Богословский», при этом соглашениями не была установлена какая-либо ответственность резидентов за неосуществление капитальных вложений в объеме и в сроки, предусмотренные бизнес-планом.

В настоящее время актуальная информация о намерениях инвесторов отсутствует. По информации Фонда, «якорным» инвестиционным проектом, планирующим осуществление инвестиций на территории индустриального парка «Богословский» является ООО «Эпсилон» (изготовление изделий из алюминия методом литья, штамповки и механообработки). Однако намерения инвестора о создании производственных мощностей документально не подтверждены. При этом запроектированные мощности инфраструктурных объектов индустриального парка «Богословский» являются избыточными для одного инвестора. Информация о намерениях остальных заявленных инвесторов на момент проверки отсутствовала.

Исполнение ряда соглашений, заключенных Фондом с субъектами Российской Федерации, по различным причинам приостановлено:

- в Кировской области Фондом по 2 соглашениям софинансируются расходы Кировской области в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в Лузском городском поселении Лузского района и в муниципальном образовании Белохолуницкое городское поселение Белохолуницкого района. Финансирование обоих соглашений приостановлено;

- во Владимирской области приостановлено финансирование мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для индустриального парка «Камешково» в муниципальном образовании город Камешково. На момент заключения соглашения вопросы инфраструктурного и ресурсного обеспечения территории индустриального парка «Камешково» и оценки объемов капитальных затрат на создание объектов инфраструктуры в зависимости от специализации резидентов индустриального парка были не проработаны и не определены. Отсутствовали схема функционального зонирования и транспортная схема индустриального парка для размещения предприятий и объектов инфраструктуры в соответствии с профилями резидентов индустриального парка; схема застройки индустриального парка объектами промышленного назначения в соответствии с его специализацией; оценка объемов затрат на создание объектов инфраструктуры индустриального парка, а также прогноз показателей потребления энергетических и других видов ресурсов. В настоящее время Фонд приостановил финансирование данного соглашения в связи с тем, что указанные вопросы полностью не решены;

- в Вологодской области приостановлено финансирование мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в индустриальном парке «Череповец» (муниципальное образование г. Череповец) в связи с тем, что отсутствовали выписки из ЕГРП на земельные участки, предназначенные для строительства объекта инфраструктуры, подтверждающие право пользования субъекта Российской Федерации или муниципального образования и отсутствие обременений третьих лиц, а также положительные заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий по инфраструктурным проектам.

Приостановка софинансирования Фонда обусловлена неисполнением субъектами Российской Федерации отлагательных условий, предусмотренных соглашениями о софинансировании расходов субъектов Россий-

ской Федерации. При этом Фондом осуществлялись по данным соглашениям платежи в бюджеты субъектов Российской Федерации в общей сумме 531883,3 тыс. рублей, в том числе в бюджеты Кировской области - 33035,0 тыс. рублей, Владимирской области - 116893,51 тыс. рублей, Вологодской области - 381954,8 тыс. рублей.

По соглашениям о софинансировании расходов субъектов Российской Федерации в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в городском поселении Селенгинское Кабанского района Республики Бурятия, г. Каспийск Республики Дагестан, Канашском городском округе Чувашской Республики, по состоянию на 16 ноября 2016 года предоставление Фондом средств не осуществлялось.

Софинансирование строительства объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы Республики Карелия осуществляется Фондом в соответствии с соглашением от 23 сентября 2015 года № 06-22-04 (далее - Соглашение с Республикой Карелия). Общая стоимость строительства согласно Соглашению с Республикой Карелия составляет 269,7 млн. рублей, в том числе: за счет средств Фонда - 238,7 млн. рублей, за счет бюджета Республики Карелия - 30,9 млн. рублей.

Согласно дополнительным соглашениям к Соглашению с Республикой Карелия начало софинансирования было перенесено с 2015 года на 2016 год, а окончание реализации инвестиционных проектов с 2017 года до 2020 года.

Бюджетом Республики Карелия на 2016 год согласно Закону Республики Карелия от 24 декабря 2015 года № 1968-ЗРК «О бюджете Республики Карелия на 2016 год» на строительство объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы Сегежского района Республики Карелия предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 269703,9 тыс. рублей, в том числе: за счет средств Фонда - 239859,3 тыс. рублей, за счет бюджета Республики Карелия - 29844,6 тыс. рублей.

По итогам проведенных конкурсных процедур между казенным учреждением Республики Карелия «Управление капитального строительства Республики Карелия» и ООО «Инвестстрой» заключен государственный контракт от 18 мая 2016 года № 100/2016 на выполнение работ по строительству объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы Сегежского района Республики Карелия (далее - госконтракт с ООО «Инвестстрой») на сумму 259328,738 тыс. рублей. Срок выполнения работ - до 10 декабря 2016 года. На момент проверки казенным учреждением Республики Карелия «Управление капитального строи-

тельства Республики Карелия» осуществлена оплата по госконтракту с ООО «Инвестстрой» на общую сумму 155471,54 тыс. рублей (в том числе: за счет средств Республики Карелия - 23766,199 тыс. рублей, за счет средств Фонда - 131705,345 тыс. рублей).

Работы по строительству объектов инженерно-технического обеспечения промышленного парка в пгт Надвоицы ведутся с отставанием от графика на 7 месяцев. Техническая готовность объекта на 1 октября 2016 года составила 79 процентов.

В настоящее время строительство инфраструктуры промышленного парка в пгт Надвоицы приостановлено в связи с корректировкой проектной документации. Для завершения работ на объекте подрядчик ООО «Инвестстрой» предлагает привести проектную и сметную документацию в соответствие с фактическими объемами работ, заключить дополнительное соглашение о продлении сроков выполнения работ по госконтракту до 30 июня 2017 года и оплатить выполненные на объекте работы.

Правительством Республики Карелия заявлено, что основным инвестиционным проектом промышленного парка в пгт Надвоицы является создание завода по производству комплектов для малоэтажного строительства, инициатором которого (ООО «Пеностек Норд») к 2018 году планируется создать 170 рабочих мест и привлечь 1,3 млрд. рублей инвестиций. Также ООО «Кареллегпром» заявило о планируемой реализации нового инвестиционного проекта «Строительство и эксплуатация фабрики по производству чулочно-носочных изделий» (объем инвестиций - не менее 2,0 млрд. рублей, количество создаваемых рабочих мест - 557 единиц).

Как показала проверка, Правительством Республики Карелия было заключено лишь соглашение о намерениях от 1 апреля 2014 года с ООО «Пеностек Норд» о взаимодействии по реализации инвестиционного проекта. В качестве намерений по данному соглашению представлено: со стороны Правительства Республики Карелия - содействовать в реализации указанного проекта в рамках законодательства; со стороны ООО «Пеностек Норд» - привлечь на территорию Республики Карелия собственные средства, обеспечить за счет собственных средств реализацию проекта, создать условия для организации дополнительных рабочих мест и притока квалифицированных специалистов.

При этом срок реализации проекта указанным соглашением о намерениях не установлен, как и не установлены количественные показатели создаваемых рабочих мест. На момент проверки строительство объектов ин-

вестиционных проектов на территории промышленного парка в пгт Надвоицы не начато.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод о том, что деятельность Фонда по софинансированию расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, не оказала должного влияния на развитие моногородов. Фактически все софинансируемые Фондом проекты, кроме Республики Татарстан и Кемеровской области, реализуются с нарушением установленных сроков.

Деятельность Фонда не позволяет создавать необходимое количество рабочих мест, независимых от градообразующих предприятий, которое позволило бы моногороду перейти из категории с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории, при этом данный показатель является ключевым для Фонда.

Также нельзя назвать обоснованным и выбор Фондом моногородов, в которых осуществляется софинансирование инвестиционных проектов. В частности, большинство софинансируемых Фондом инвестиционных проектов реализуются в моногородах, имеющих потенциальные возможности для самостоятельного развития инфраструктуры и сокращения безработицы. При этом в моногородах, где такие возможности отсутствуют или минимальны, Фонд свою деятельность практически не осуществляет.

6. Проверка использования Фондом субсидии из федерального бюджета при финансировании инвестиционных проектов в форме займа

Согласно подпункту «б» пункта 4 Правил предоставления субсидии субсидия может быть направлена на содействие в подготовке и (или) участие в финансировании инвестиционных проектов в моногородах в форме предоставления займа юридическим лицам и (или) осуществления взноса в уставный (складочный) капитал юридических лиц, которые реализуют инвестиционные проекты в моногородах.

По состоянию на 16 ноября 2016 года Фондом предоставлены займы юридическим лицам в сумме 1810000,0 тыс. рублей, из них:

1) 810000,0 тыс. рублей - по соглашению от 11 августа 2016 года № 06-24-01 об участии в финансировании в форме займа нового инвестиционного проекта «Развитие Камского индустриального парка «Мастер» в г. Набережные Челны Республики Татарстан» (далее - Соглашение от 11 августа 2016 года № 06-24-01), заключенному между Фондом и акци-

онерным обществом «Камский индустриальный парк «Мастер» (далее - АО «КИП «Мастер») (сумма займа по соглашению 898081,0 тыс. рублей). Согласно указанному соглашению заемщик обязуется ежемесячно уплачивать Фонду проценты за пользование займом в размере 5 % (при нецелевом использовании займа или при неисполнении обязательств - 15 процентов).

Согласно Соглашению от 11 августа 2016 года № 06-24-01 возврат займа предусмотрен ежеквартально с 30 сентября 2019 года по 30 марта 2024 года по 6200,0 тыс. рублей и 30 июня 2024 года в сумме 754081,0 тыс. рублей.

Заем предоставляется на условиях: публичное акционерное общество «КАМАЗ» (ПАО «КАМАЗ») заключает с Фондом договор залога акций АО «КИП «Мастер» в количестве 2400000 штук, номинальной стоимостью 1000 рублей каждая.

В то же время АО «КИП «Мастер» является дочерней организацией градообразующей организации г. Набережные Челны ПАО «КАМАЗ». При этом в своем годовом отчете по результатам работы за 2015 год отмечено, что, по мнению Совета директоров АО «КИП «Мастер», тенденция развития общества связана с тем, что ПАО «КАМАЗ» рассматривает площади АО «КИП «Мастер» как максимально удобное место для развития собственных поставщиков. В качестве основных факторов, влияющих на деятельность общества, признается стабильная и прогнозируемая политика ПАО «КАМАЗ» в области развития кооперации и аутсорсинга.

Согласно Правилам предоставления субсидии Фонду предоставляются субсидии в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций, и привлечения инвестиций в монопрофильные муниципальные образования (моногорода). Возможность поддержки градообразующего предприятия за счет субсидии, направляемой в Фонд, не предусмотрена.

Следует отметить, что АО «КИП «Мастер» в 2013 году в рамках ГП-15 уже была оказана прямая государственная помощь в размере 200,0 млн. рублей на поддержку малого и среднего предпринимательства, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 120000,0 тыс. рублей, за счет бюджета Республики Татарстан - 80000,0 тыс. рублей.

А уже в 2014 году на основании решения единственного акционера АО «КИП «Мастер» от 29 августа 2014 года № 17 по итогам финансово-хозяйственной деятельности за I полугодие 2014 года было принято решение о выплате ПАО «КАМАЗ» дивидендов по акциям в сумме 110669,45 тыс. рублей. Таким образом, финансовое положение АО «КИП

«Мастер» позволяло осуществлять деятельность без государственной поддержки.

В 2016 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2016 года № 322-р по линии Минпромторга России запланирована субсидия бюджету Республики Татарстан на возмещение затрат на создание инфраструктуры в 2016 году Камского индустриального парка «Мастер» в размере 58,94 млн. рублей.

Таким образом, кроме Фонда государственная поддержка в виде субсидий из федерального бюджета АО «КИП «Мастер» оказана еще Минэкономразвития России и Минпромторгом России, которые отчитываются по показателям о его успешной работе.

В целом, как показала проверка, Фондом на поддержку г. Набережные Челны согласно соглашениям, заключенным с Республикой Татарстан, планируется направить 2863495,0 тыс. рублей. При этом социально-экономическое положение данного города, по сравнению с другими монопрофильными муниципальными образованиями не является «кризисным».

Например, согласно заключению Фонда о результатах комплексной оценки эффективности реализации инфраструктурных и инвестиционных проектов для целей создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в г. Набережные Челны Республики Татарстан были сделаны следующие выводы: «...г. Набережные Челны Республики Татарстан присущи следующие характеристики: высокая диверсифицированность экономики и низкий уровень безработицы...».

В настоящее время отсутствует методика оценки состояния моногорода и потенциала его развития, что снижает возможность принятия объективного решения о целесообразности выделения бюджетных средств на поддержку того или иного моногорода.

2) 1000000,0 тыс. рублей (из них в сентябре 2016 года - 407000,0 тыс. рублей) - по соглашению от 11 августа 2016 года № 06-24-02 об участии в финансировании в виде займа нового инвестиционного проекта «Строительство маслоэкстракционного завода в с. Маячный городского округа город Кумертау Республики Башкортостан» (далее - Соглашение от 11 августа 2016 года № 06-24-02), заключенному между Фондом и обществом с ограниченной ответственностью «Элеватор» (далее - ООО «Элеватор»).

Согласно статье 6 Соглашения от 11 августа 2016 года № 06-24-02 заемщик обязуется ежемесячно уплачивать Фонду проценты за пользование займом в размере 5 %. При нецелевом использовании займа или при не-

исполнении обязательств заемщика предусмотрена повышенная ставка в размере двукратной ключевой ставки Банка России.

Единственным учредителем ООО «Элеватор» является М.И. Махрова.

В качестве обеспечения возврата указанного займа Фондом приняты оборудование, приобретенное в будущем и поручительства физических лиц, в том числе единственного учредителя ООО «Элеватор» - М.И. Махровой. При этом сама М.И. Махрова предоставила своей компании заем в размере 686810,0 тыс. рублей под 11 % годовых (согласно бухгалтерской отчетности ООО «Элеватор» по состоянию на 30 сентября 2016 года). Заем, направляемый Фондом в ООО «Элеватор», на пополнение оборотных средств, по сути, дает возможность получить доход М.И. Махровой в виде разницы в процентной ставке в размере 6 %.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, направление субсидии, предоставленной из федерального бюджета на займы, не обеспеченные соответствующими гарантиями, создает высокие риски невозврата заемных средств.

Возврат займа предусмотрен ежеквартально с 23 августа 2019 года по 23 августа 2024 года, 23 августа 2019 года - 25000,0 тыс. рублей, с 23 ноября 2019 года по 23 мая 2024 года - по 50000,0 тыс. рублей и 23 августа 2024 года - 25000,0 тыс. рублей.

Как показала проверка, 21 октября 2016 года ООО «Элеватор» перечислило Фонду проценты за пользование денежными средствами по Соглашению от 11 августа 2016 года № 06-24-02 в сумме 1167,6 тыс. рублей, из них 233,5 тыс. рублей - на расчетный счет, открытый Фонду во Внешэкономбанке, и 934,1 тыс. рублей - на лицевой счет № 41736005641, открытый в УФК по г. Москве. Согласно пояснениям Фонда, доход, полученный в виде процентов от предоставления займов, является также доходом для целей уплаты налога на прибыль организации. Часть полученных процентов перечислена на расчетный счет во Внешэкономбанк с целью уплаты налога на прибыль организации.

Необходимо отметить, что в Отчете об осуществлении расходов, источником финансового обеспечения которых являются субсидия (совокупность субсидий) и доходы, полученные от использования субсидии (совокупность субсидий), в том числе доходы от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов и не использованного Фондом на отчетную дату остатка субсидии (совокупности субсидий) на 1 октября 2016 года, представленным Фондом в Минэкономразвития России (письмо от 19 октября 2016 года № 01-911), выданные займы отражены Фондом в составе произведенных кассовых расходов.

Согласно указанному отчету в 2016 году по состоянию на 1 октября 2016 года Фондом произведено 1740208,68 тыс. рублей, из них займы составляли 407000,0 тыс. рублей.

В свою очередь, анализ бюджетной отчетности Минэкономразвития России показал, что Минэкономразвития России по состоянию на 1 октября 2016 года уменьшена дебиторская задолженность на всю сумму кассовых расходов (с 5808752,6 тыс. рублей до 4068543,8 тыс. рублей) на 1740208,68 тыс. рублей, в том числе на сумму займа 407000,0 тыс. рублей, выданного ООО «Элеватор».

Между тем, выданные Фондом займы не могут считаться расходом и подлежат учету в составе дебиторской задолженности Минэкономразвития России до полного их погашения.

В нарушение положений абзацев пятого и шестого пункта 80 Инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета, утвержденной приказом Минфина России от 6 декабря 2010 года № 162н, Минэкономразвития России по состоянию на 1 октября 2016 года неправомерно уменьшило сумму дебиторской задолженности по предоставленной субсидии Фонду на 407000,0 тыс. рублей.

Искажение показателя бухгалтерской (финансовой) отчетности составило менее чем 10 % по строке «КБК 139 0412 15 1 09 62300 630» отчетности по форме ОКУД 0503169 «Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности» по состоянию на 1 октября 2016 года.

7. Проверка использования Фондом субсидии на организацию подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, в том числе организацию обучения и повышения квалификации членов проектных команд

В соответствии с подпунктом «г» пункта 4 Правил предоставления субсидии Фонд направлял субсидию на формирование команд, управляющих проектами развития моногородов, и организацию обучения и повышения квалификации членов проектных команд.

Всего на обучение 160 слушателей Фонд израсходовал 133000,0 тыс. рублей, в том числе: в 2015 году - 45000,0 тыс. рублей, в 2016 году - 88000,0 тыс. рублей.

Организация подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, в том числе организация обучения и повышения квалификации членов проектных команд, осуществлялась Фондом по договорам от

25 сентября 2015 года № 06-25-01 и от 17 мая 2016 года № 06-16-51, заключенным с негосударственным образовательным учреждением «Московская школа управления «Сколково» (далее - МШУ «Сколково»).

Как показала проверка, стоимость обучения одного кандидата в 2015-2016 годах по программам обучения команд, управляющих проектами развития моногородов, более чем в 11 раз превышала среднюю стоимость обучения (расчетно 75,1 тыс. рублей за 250 аудиторных часов) за аналогичный период по программам дополнительного обучения, предлагаемым ведущими образовательными организациями Российской Федерации.

Так, в 2015 году стоимость обучения одного слушателя в МШУ «Сколково» составляла 803,6 тыс. рублей (250 часов), в 2016 году - 846,2 тыс. рублей (200 часов). Калькуляция затрат МШУ «Сколково» по указанной программе в Фонде отсутствовала.

Например, в 2015 году прошли обучение представители региональных и муниципальных администраций и бизнес-сообщества моногородов: Краснотурьинска, Набережных Челнов, Лузы, Каспийска, Надвоицы, Юрги, Анжеро-Судженска.

Анализ деятельности обученной команды пгт Надвоицы показал, что из 7 представителей от пгт Надвоицы, прошедших обучение в МШУ «Сколково» по программе обучения команд, управляющих проектами развития моногородов, только двое имеют отношение к реализации инвестиционных проектов в пгт Надвоицы. Трудовая деятельность остальных членов команды в настоящее время не связана с деятельностью развития пгт Надвоицы, при этом четверо из них не проживают в Республике Карелия. Таким образом, расходы в сумме 4018,0 тыс. рублей на обучение 5 членов команды от Республики Карелия, чья деятельность в последующем не была связана с пгт Надвоицы, можно оценить как неэффективные расходы федерального бюджета.

Необходимо отметить, что в 2015 и 2016 годах по договорам оказания образовательных услуг с МШУ «Сколково» Фонд фактически, как некоммерческая организация, оплатил услуги по обучению 160 человек, в том числе 97 представителям бизнеса и 63 представителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом по информации Фонда, в программе обучения МШУ «Сколково» принимал участие профессорско-преподавательский состав из США, Великобритании, Швейцарии и Израиля.

На организацию подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, в 2016-2017 годах Фондом планируется направить 1314,0 млн. рублей.

По итогам проведения закупки заключен договор от 9 ноября 2016 года № 303/05-16 с ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на сумму 1314,0 млн. рублей. Соисполнителем по договору является МШУ «Сколково». Фондом планируется обучить до 1460 слушателей, стоимость обучения одного слушателя составит 900,0 тыс. рублей.

Следует отметить, что для участия в конкурсе на право заключения указанного договора были поданы 2 заявки (протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе от 19 октября 2016 года) следующими участниками: ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» с предлагаемой ценой договора 1314000,0 тыс. рублей и ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» с предлагаемой ценой договора 1241000,0 тыс. рублей.

Победителем признано ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», предложившее цену договора на 73000,0 тыс. рублей выше, чем второй участник.

Необходимо отметить, что требования Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на Фонд, как негосударственную некоммерческую организацию, не являющуюся участником бюджетного процесса, не распространяются. В связи с этим отсутствует возможность осуществления контроля за эффективностью закупочной деятельности Фонда, осуществляемой за счет субсидий из федерального бюджета.

8. Проверка использования Фондом субсидии на административно-хозяйственные расходы

Финансовые планы доходов и расходов некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» (бюджет) на 2015 и 2016 годы утверждены наблюдательным советом Фонда (протоколы от 9 декабря 2015 года № 19

и от 5 августа 2016 года № 27). Согласно указанным планам планируемые административно-хозяйственные расходы на 2015-2016 годы составили:

(тыс. руб.)

Статьи расходов	2015 г.	2016 г.
Расходы на персонал	201109,0	216570,0
Добровольное медицинское страхование	353,0	2000,0
Командировочные расходы	6878,0	10242,0
Хозяйственные расходы	40593,0	34187,0
Технологические расходы	2383,0	6151,0
Расходы на консультационные, маркетинговые, информационные услуги	0,0	34853,0
Расходы в представительских целях	552,0	2760,0
Прочие расходы	22326,0	34441,0
Резерв на непредвиденные расходы	0,0	3190,0
Всего	274193,0	344394,0

Как показала проверка, финансовый план не детализирует расходы Фонда на расходы, источником финансирования которых является субсидия из федерального бюджета, и расходы, финансируемые за счет собственных доходов Фонда.

При этом соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 предельные расходы установлены в сумме 255181,0 тыс. рублей и 204191,0 тыс. рублей, соответственно, на 2015 и 2016 годы. Объем запланированных административно-хозяйственных расходов превысил предельные объемы административно-хозяйственных расходов, финансируемых за счет субсидий, на 159215,0 тыс. рублей. В финансовом плане доходов и расходов некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» источник финансирования не указан.

В структуре административно-хозяйственных расходов Фонда наибольшую статью расходов составляли расходы на заработную плату.

В 2014 году среднемесячная заработная плата составила 430,5 тыс. рублей, при этом заработная плата сотрудников за 2014 год выплачена за счет вноса Внешэкономбанка.

По итогам 2015 года фонд оплаты труда сотрудников Фонда составил 157697,8 тыс. рублей, среднемесячная заработная плата составила 279,6 тыс. рублей. В 2015 году источником финансирования расходов на оплату труда сотрудников являлась субсидия из федерального бюджета, предоставленная в 2014 году.

Для сравнения, среднемесячная заработная плата сотрудников Минэкономразвития России за 2015 год составила 121,7 тыс. рублей, что более чем в 2 раза меньше среднемесячной зарплаты сотрудников Фонда за этот год.

По итогам 10 месяцев 2016 года фонд оплаты труда сотрудников составил 134263,3 тыс. рублей, среднемесячная заработная плата 263,3 тыс. рублей. В 2015 году источником финансирования расходов на оплату труда сотрудников являлась субсидия, предоставленная в 2014 году.

Согласно штатному расписанию Фонда на момент проверки в штате предусмотрены 57 единиц. Как показала проверка, фактический фонд оплаты труда штатной единицы «генеральный директор» за период с 13 октября 2014 года по 31 октября 2016 года составил 20568,0 тыс. рублей. Для сравнения: за январь-сентябрь 2016 года в бюджет Надвоицкого городского поселения Республики Карелия поступили доходы в объеме 18290,9 тыс. рублей. Таким образом, доход генерального директора Фонда сопоставим с годовым доходом бюджета Надвоицкого городского поселения Республики Карелия.

Согласно Положениям об оплате труда и стимулировании работников, утвержденным приказами Фонда от 19 ноября 2014 года № 6 и от 25 мая 2015 года № 117, а также Положению об оплате труда и стимулировании работников некоммерческой организации «Фонд развития моногородов», утвержденному приказом Фонда от 27 октября 2015 года № 221, система оплаты труда работников Фонда предусматривает выплаты стимулирующего характера, а именно: премии, единовременные премии и иные выплаты стимулирующего характера.

Например, единовременное вознаграждение по итогам работы за календарный год предусматривается с целью мотивации работников Фонда в достижении максимальной эффективности труда для достижения ключевых показателей эффективности деятельности Фонда по результатам работы за календарный год.

Как показала проверка, сумма выплат стимулирующего характера по итогам 2015 года составила 22331,6 тыс. рублей, в том числе сумма ежемесячных премий, выплаченных работникам Фонда в период с ноября 2014 года по июнь 2015 года, - 10348,7 тыс. рублей, сумма единовременных выплат за особо важные поручения - 622,6 тыс. рублей, единовременное вознаграждение по итогам 2015 года - 11360,4 тыс. рублей.

Выплаты стимулирующего характера по итогам 2015 года осуществлены за счет субсидии из федерального бюджета. При этом соглашениями о предоставлении субсидий, заключенными между Минэкономразвития России и Фондом, ключевые показатели, характеризующие эффективность использования субсидий, на 2015 год установлены не были.

Как показала проверка, размеры вознаграждений, стимулирующих выплат и оплаты труда в Фонде внутренними нормативными актами не регулируются и не увязаны с реальными показателями деятельности Фонда в соответствующем финансовом году. Фактически фонд оплаты труда формируется только на основании предложений Фонда и утверждается наблюдательным советом Фонда.

В 2015-2016 годах за счет субсидии, предоставленной из федерального бюджета в 2014 году, Фондом оплачивались расходы на добровольное медицинское страхование. Так, по договору о добровольном медицинском страховании (комплексного обслуживания) от 26 октября 2015 года № 1815-30 LM 9225/06-16-27, заключенному между Фондом и АО «Страховое общество газовой промышленности», программа добровольного медицинского страхования предусматривала амбулаторно-поликлиническое обслуживание, помощь на дому, стоматологическое обслуживание, скорую медицинскую помощь, стационарное обслуживание (экстренная и плановая госпитализация).

Общая страховая премия по указанному договору составляет 1903,95 тыс. рублей в год.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 4 Правил предоставления субсидий субсидия предоставляется на финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда. Детализация указанных расходов не дана, что дает возможность Фонду за счет субсидии из федерального бюджета оплачивать услуги добровольного медицинского страхования работников, что, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, представляется необоснованным. (По состоянию на 31 октября 2016 года Фондом оплачены указанные услуги в размере 1762,4 тыс. рублей).

9. Оценка показателей эффективности использования субсидий, предоставленных из федерального бюджета

1. Показатели эффективности использования субсидии, предоставляемой Фонду в 2014-2017 годах (далее - показатели эффективности), установлены пунктом 6 Правил предоставления субсидии.

Целевые значения показателей эффективности Фонду определены Минэкономразвития России соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14.

Информация о плановых значениях показателей эффективности представлена в таблице:

Показатели эффективности использования субсидии	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Всего
Количество моногородов, получивших поддержку за счет субсидии, перешедших из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории	-	-	-	2	1	3
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	-	-	1	-	1
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	-	1	1	2
Количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии, ед.	-	-	250	2375	3000	5625
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	-	250	2000	-	2250
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	-	375	3000	3375
Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии, млн. руб.	-	-	500,0	4250,0	5250,0	10000,0
Соглашение от 22.12. 2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	-	500,0	3500,0	-	4000,0
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	-	750,0	5250,0	6000,0
Количество моногородов, в отношении каждого из которых между Фондом и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключено соглашение о софинансировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, ед.	-	7	7	-	-	14
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	7	-	-	-	7
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	7	-	-	7
Количество моногородов, в отношении которых между Фондом и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации заключено соглашение о сотрудничестве по развитию моногорода, ед.	-	11	11	-	-	22
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	11	-	-	-	11
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	11	-	-	11
Количество человек, прошедших обучение по управлению проектами развития моногородов, чел.	-	50	430	-	-	480
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	50	-	-	-	50
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	430	-	-	430
Количество инвестиционных проектов, в реализации которых участвует Фонд, ед.	-	-	2	-	-	2
Соглашение от 22.12.2014 г. № С-825-АЦ/Д14	-	-	-	-	-	-
Соглашение от 10.12.2015 г. № С-712-АЦ/Д14	-	-	2	-	-	2

Как следует из таблицы, Фонд взял на себя обязательства перевести в 2017-2018 годах 3 моногорода из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории, при этом в отношении каких моногородов поставлена данная задача соглашениями не уточняется.

Как показала проверка, методика определения плановых значений показателей эффективности государственной поддержки моногородов отсутствует.

При этом приказом Фонда от 17 октября 2016 года № 5 утверждена Методика определения субъектами Российской Федерации значений целевых показателей эффективности использования субсидии из федерального бюджета в 2014-2017 годах, предоставляемой Фонду, в части создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода (далее - Методика Фонда).

В ходе анализа целевых значений показателей эффективности, установленных соглашениями, заключенными Фондом с субъектами Российской Федерации, выявлено несоответствие указанных показателей показателям, предусмотренным соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14.

Так, в соглашениях, заключенных Фондом с субъектами Российской Федерации, значение показателя «Количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии» превышает аналогичный показатель, предусмотренный соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14, более чем в 2,5 раза.

Превышение значения показателя «Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии» составило 8,7 раза, соответственно.

Предоставление субсидии Фонду осуществляется в рамках реализации ГП-15 при отсутствии в действующей редакции госпрограммы мероприятий по содействию развитию моногородов, а также источников их финансового обеспечения. Целевые показатели эффективности использования средств, предоставляемых Фонду, также не предусмотрены.

В соответствии с проектом паспорта ГП-15, внесенного в составе дополнительных материалов к проекту федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 28 октября 2016 года, общий объем бюджетных средств за 2014-2019 годы

по основному мероприятию «Содействие развитию моногородов» составит 24107,6 млн. рублей, при этом к 2019 году только 7 моногородов должны перейти из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в более благоприятные. Планируется создать 12599 рабочих мест (ориентировочная стоимость одного рабочего места составит 1,9 млн. рублей из расчета 24107,6 млн. рублей/12599 рабочих мест), привлечь инвестиций в моногорода в сумме 23948,0 млн. рублей (на 159,6 млн. рублей меньше, чем будет вложено средств федерального бюджета к 2019 году).

Необходимо отметить, что показатели эффективности основного мероприятия «Содействие развитию моногородов» в Федеральный план статистических работ не включены. В соответствии со сведениями о порядке сбора информации и методике расчета показателя (индикатора) государственной программы (приложение к проекту паспорта госпрограммы, таблица 9а¹) показатель «Количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии (нарастающим итогом)» рассчитывается как общее число постоянных рабочих мест, созданных в моногородах в результате запуска новых инвестиционных проектов, реализация которых осуществлялась при участии и (или) поддержке Фонда.

Показатель «Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии (нарастающим итогом)» рассчитывается как суммарная стоимость инвестиционных проектов, реализованных на территории моногородов.

Взаимосвязь между проектом методики расчета показателей (индикаторов) основного мероприятия «Содействие развитию моногородов» подпрограммы «Инвестиционный климат» ГП-15 и Методикой Фонда отсутствует.

2. Отчет о достижении значений целевых показателей эффективности использования субсидии (совокупности субсидий) на 1 октября 2016 года (далее - Отчет) утвержден правлением Фонда (протокол от 19 октября 2016 года № 88) и содержит сведения нарастающим итогом с начала 2015 года о достижении Фондом целевых значений 6 показателей, установленных соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14, по состоянию на 1 октября 2016 года².

Источником информации о фактическом достижении целевых показателей эффективности в части создания новых рабочих мест и привлечения

¹ Представлен Минэкономразвития России в Минфин России письмом от 11 октября 2016 года № 30900-АВ/Д19и.

² Представлен в Минэкономразвития России письмом от 19 октября 2016 года № 01-911.

инвестиций в моногорода являются отчеты о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств Фонда (по состоянию на 1 октября 2016 года), представленные в Фонд девятью субъектами Российской Федерации (Республикой Башкортостан, Республикой Бурятия, Республикой Дагестан, Республикой Татарстан, Владимирской, Вологодской, Кемеровской, Кировской и Свердловской областями).

Так, согласно Отчету количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии, составило 1506 единиц, что превышает плановые значения (по итогам 2015 и 2016 годов) более чем в 6 раз.

Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии, составил 12898836,49 тыс. рублей при плановом значении целевого показателя (по итогам 2015 и 2016 годов) 500000 тыс. рублей.

Количество моногородов, в отношении каждого из которых между Фондом и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключено соглашение о софинансировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, составило 15 единиц (при плановом значении 7 единиц).

По состоянию на 1 октября 2016 года заключены 50 генеральных соглашений между Фондом и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации о сотрудничестве по развитию 53 моногородов (при плановом значении 11 единиц).

За 2015 год и 9 месяцев 2016 года 154 человека прошли обучение управлению проектами развития моногородов, или 32,1 % планового значения.

Количество инвестиционных проектов, в осуществлении которых участвует Фонд, составило 2 проекта (как и было запланировано).

Существенное перевыполнение плановых значений целевых показателей эффективности, установленных в соглашениях о предоставлении субсидий Фонду, а также наличие остатков субсидии на счетах свидетельствуют о занижении плановых значений целевых показателей и отсутствии взаимосвязки показателей с объемом финансирования мероприятий, что не обеспечивает возможность оценки эффективности использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направ-

ленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода.

Кроме того, показатели, характеризующие деятельность Фонда, идут в разрез с показателями о социально-экономическом положении моногородов.

Например, на основании данных Отчета о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в Анжеро-Судженском городском округе Кемеровской области на 1 октября 2016 года в результате реализации проекта количество созданных рабочих мест составило 236 единиц, или 97,1 % планового значения целевого показателя, привлечено инвестиций в размере 4708,2 тыс. рублей, что на 14,9 % превышает плановое значение показателя.

Однако согласно сведений о ситуации на рынке труда, представленных Минтрудом России в Счетную палату Российской Федерации письмом от 7 ноября 2016 года № 16-2/10/п-7028, за период с 2014 года - I полугодие 2016 года численность экономически активного населения города сократилась на 2342 тыс. человек, отмечен рост численности граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости города, в 1,9 раза. Уровень регистрируемой безработицы увеличился в 2 раза и на 1 июля 2016 года составил 2,64 процента.

Таким образом, в настоящее время оценить эффективность использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечение инвестиций в моногородах, практически не представляется возможным, поскольку ни данные Минэкономразвития России, ни данные Фонда и субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований не дают объективной информации. При этом, в целом, несмотря на финансовую поддержку моногородов со стороны государства, на сегодняшний день существует негативная динамика в сфере занятости населения в моногородах.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

На замечания генерального директора некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» И.В. Кривонова составлено заключение от 7 декабря 2016 года № 08-1718/08-01вн, которое утверждено аудитором С.А. Агапцовым.

Выводы

1. Перечень моногородов содержит 319 муниципальных образований, из которых 100 относятся к моногородам с наиболее сложным социально-экономическим положением. По состоянию на 1 июля 2016 года в моногородах проживали около 13509,3 тыс. человек, что составляло 9,3 % населения Российской Федерации.

В последние годы в моногородах наблюдается значительное ухудшение как демографической ситуации, так и ситуации на рынке труда.

Так, по состоянию на 1 июля 2016 года к уровню 1 января 2014 года сократились: общая численность населения моногородов - на 13,7 %; экономически активное население - на 15,1 %, численность занятого населения - на 17,2 процента.

За указанный период отмечен рост на 27,0 % численности граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости, при этом отмечается сокращение на 19,3 % количества вакансий, заявленных работодателями.

В 71 моногороде уровень регистрируемой безработицы превышает среднероссийский показатель в 2 и более раза.

2. Согласно Единому перечню мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), составленному Минэкономразвития России, действующая система поддержки моногородов предполагает реализацию 95 мер поддержки по линии 15 министерств и организаций. В 2015 году их объем оценивается более чем 275 млрд. рублей.

Большинство направлений государственной поддержки моногородов напрямую не связаны со стабилизацией положения в них и рассредоточены по нескольким мероприятиям и государственным программам. Это приводит к ослаблению контроля за эффективностью указанного механизма, отсутствию комплексной оценки влияния государственной поддержки моногородов.

Ни один из федеральных органов исполнительной власти не обладает полной информацией об объемах поддержки моногородов в разрезе поддержки как градообразующих предприятий, так и формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода, а также предоставленных моногородам налоговых льгот и преференций.

Государственная помощь была оказана, в основном, тем городам, у которых был потенциал для создания новых инфраструктурных объектов и производств. Вне государственной поддержки оказались небольшие депрессивные города и поселки, которые не обладают возможностями для привлечения инвесторов и потенциалом развития без градообразующих предприятий. В результате в настоящее время во многих монопрофильных муниципальных образованиях ситуация складывается критическая.

Необходимо разработать для каждого моногорода системную комплексную программу поддержки, направленную на диверсификацию его экономики и создание новых рабочих мест и предусматривающую различные формы государственной поддержки, а также меры поддержки со стороны собственников градообразующих предприятий.

3. Оценка эффективности государственной поддержки и степени влияния оказываемых мер на социально-экономическое положение моногорода на примере монопрофильного муниципального образования Надвоицкое городское поселение Республики Карелия показала следующее:

1) за последние 5 лет численность населения, постоянно проживающего в пгт Надвоицы, сократилась на 2,1 тыс. человек, или на 21,1 %, при этом к середине 2016 года уровень регистрируемой безработицы более чем в 4 раза превышал общероссийский показатель.

Ухудшение демографической ситуации связано с тем, что градообразующее предприятие пгт Надвоицы - филиал «Надвоицкий алюминиевый завод» АО «Сибирско-Уральская Алюминиевая компания» сокращает свое производство;

2) за 2014 год - 9 месяцев 2016 года основная государственная поддержка моногородов Республики Карелия, в том числе пгт Надвоицы, осуществлялась по линиям Минэкономразвития России, Федеральной службы по труду и занятости, Фонда реформирования ЖКХ, Фонда развития промышленности и Фонда.

Правительством Республики Карелия в пгт Надвоицы планируется создать промышленный парк и на его территории осуществить ряд проектов частных инвесторов, которые позволят к 2021 году создать 484 рабочих места и привлечь 1,95 млрд. рублей инвестиций.

Фондом направлено в бюджет Республики Карелия на софинансирование расходов на строительство объектов инфраструктуры данного парка 131,7 млн. рублей.

В настоящее время строительство промышленного парка в пгт Надвоицы приостановлено в связи с корректировкой проектной документации.

Правительством Республики Карелия заявлено, что в промышленном парке в пгт Надвоицы планируется реализация нескольких инвестиционных проектов, из которых «якорным» является создание завода по производству комплектов для малоэтажного строительства (ООО «Пеностек Норд»).

Однако, как показала проверка, соглашения об осуществлении деятельности с инвесторами не заключены, на момент проверки частными инвесторами не начато строительство своих объектов.

Предпринятые до настоящего времени меры государственной поддержки не снизили напряженность на рынке труда и не способствовали выходу пгт Надвоицы из сложного социально-экономического положения.

4. В результате контрольного мероприятия были выявлены следующие пробелы нормативно-правового регулирования государственной поддержки моногородов:

1) нормативно не определено понятие «моногород».

С целью обеспечения прозрачности и целевого характера бюджетных ассигнований, направляемых на финансовое обеспечение мер по оздоровлению социально-экономического положения моногородов и состояния градообразующих организаций, требуется нормативное закрепление понятий «моногород» и «градообразующие организации»;

2) критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации, не учитывают разнообразие специализации и региональные условия моногородов, а также потенциал их возможного развития, в связи с чем существует необходимость их уточнения и корректировки.

Кроме того, Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р, требует пересмотра в части обоснованности отнесения моногородов к категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией;

3) ни за одним федеральным органом исполнительной власти не закреплены функции по выработке государственной политики в сфере обеспечения стабильного развития монопрофильных муниципальных образований, взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и разработке стратегии и программы развития моногородов;

4) механизм предоставления средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на диверсификацию экономики моногородов и создание рабочих мест в субъектах Российской Федерации, через негосударственную некоммерческую организацию, не являющуюся участником бюджетного процесса, выводит за пределы бюджетного законодательства регулирование правоотношений, возникающих у этой организации при использовании полученных из федерального бюджета средств.

Указанный механизм не позволяет в полной мере обеспечить исполнение установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации принципов эффективности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств, а также применение бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, целесообразно пересмотреть механизм предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации на поддержку моногородов в части возможности предоставления данных субсидий непосредственно через Минэкономразвития России, что позволит эффективно осуществлять контроль за использованием субсидий и достижением целевых показателей их предоставления.

5. Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316, не содержит мероприятия по содействию развитию моногородов, объемы бюджетных ассигнований на реализацию указанных мероприятий и целевые показатели, связанные с вопросами предоставления и использования субсидии Фонду развития моногородов.

6. Минэкономразвития России предоставлены из федерального бюджета Фонду субсидии в 2014 году в размере 3000,0 млн. рублей и в 2015 году в размере 4500,0 млн. рублей.

Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития России были предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидии Фонду в размере 7229,4 млн. рублей.

Федеральным законом от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»

на финансирование основного мероприятия «Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» Минэкономразвития России предусмотрены бюджетные ассигнования для предоставления субсидии Фонду на 2017 год в размере 6500,0 млн. рублей, на 2018 год - 4689,1 млн. рублей, на 2019 год - 4689,1 млн. рублей.

7. При планировании объема бюджетных ассигнований, направляемых в Фонд из федерального бюджета, в Минэкономразвития России отсутствовали конкретные перечни инвестиционных проектов, перечни объектов инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах, объемы и сроки финансирования создания объектов инфраструктуры за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

В результате отсутствия обоснованного планирования бюджетные ассигнования, выделенные Фонду на поддержку моногородов, в 2014-2016 годах значительно превышали реальные потребности Фонда и могли быть предоставлены в более поздние сроки.

Объем неиспользованных Фондом субсидий составил: на 1 января 2016 года - 5808,8 млн. рублей, на 1 октября 2016 года - 4068,5 млн. рублей, на 16 ноября 2016 года - 2245,7 млн. рублей.

Доходы Фонда, полученные от размещения временно свободных средств, составили: в 2015 году - 119169,6 тыс. рублей, в 2016 году - 139188,0 тыс. рублей. Аналогичная ситуация отмечается и при планировании бюджетных ассигнований на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов.

8. Между Минэкономразвития России и Фондом заключены соглашения о предоставлении субсидий от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 на сумму 3000000,0 тыс. рублей и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 на сумму 4500000,0 тыс. рублей.

Указанные соглашения не устанавливают требования к периоду использования субсидии и какую-либо ответственность за недостижение целевых значений показателей эффективности использования субсидии.

Общий кассовый расход, источником финансового обеспечения которого являются субсидии, по состоянию на 16 ноября 2016 года составил 5254325,4 тыс. рублей.

9. На момент проверки Фондом с субъектами Российской Федерации заключены 16 соглашений о софинансировании расходов по реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфра-

структуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов, общей стоимостью 10520701,9 тыс. рублей, из них софинансируемых за счет средств Фонда - 8205782,6 тыс. рублей, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 2138460,9 тыс. рублей, за счет средств местных бюджетов - 176458,4 тыс. рублей.

По состоянию на 16 ноября 2016 года в соответствии с указанными соглашениями Фондом направлены в бюджеты субъектов Российской Федерации 2894586,2 тыс. рублей, или 35,3 % взятых обязательств.

Деятельность Фонда по софинансированию расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, не оказала должного влияния на развитие моногородов.

Деятельность Фонда не позволяет создавать необходимое количество рабочих мест, независимых от градообразующих предприятий, которое позволило бы моногороду перейти из категории с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории, при этом данный показатель является ключевым для Фонда.

Большинство инвестиционных проектов, софинансируемых Фондом, реализуются в моногородах, имеющих потенциальные возможности для самостоятельного развития инфраструктуры и сокращения безработицы. При этом в моногородах, где такие возможности отсутствуют или минимальны, Фонд свою деятельность практически не осуществляет.

10. По состоянию на 16 ноября 2016 года Фондом за счет субсидии предоставлены займы юридическим лицам в сумме 1810000,0 тыс. рублей, из них: 810000,0 тыс. рублей - АО «КИП «Мастер» на развитие Камского индустриального парка «Мастер» в г. Набережные Челны Республики Татарстан, 1000000,0 тыс. рублей - ООО «Элеватор» на строительство маслоэкстракционного завода в с. Маячный городского округа Кумертау Республики Башкортостан.

Порядок предоставления займов и использования средств, полученных в виде доходов от предоставления займа за счет субсидии, отсутствует. По мнению Счетной палаты Российской Федерации, направление субсидии, предоставленной из федерального бюджета, на займы, не обеспеченные соответствующими гарантиями, создает высокие риски невозврата заемных средств.

11. В нарушении положений абзацев пятого и шестого пункта 80 Инструкции по применению Плана счетов бюджетного учета, утвержденной приказом Минфина России от 6 декабря 2010 года № 162н, Минэкономразвития России по состоянию на 1 октября 2016 года неправомерно уменьшило сумму дебиторской задолженности по предоставленной субсидии Фонду на 407000,0 тыс. рублей.

Так, анализ бюджетной отчетности Минэкономразвития России по состоянию на 1 октября 2016 года показал, что Минэкономразвития России уменьшена дебиторская задолженность по субсидии Фонду на всю сумму кассовых расходов на 1740208,68 тыс. рублей (с 5808752,6 тыс. рублей до 4068543,8 тыс. рублей), в том числе на сумму займа 407000,0 тыс. рублей, выданного ООО «Элеватор».

Между тем займы не могут считаться расходом и подлежат учету в составе дебиторской задолженности Минэкономразвития России до полного их погашения и возврата в бюджет.

Искажение показателя бухгалтерской (финансовой) отчетности составило менее чем 10 % по строке «КБК 139 0412 15 1 09 62300 630» отчетности по форме ОКУД 0503169 «Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности» по состоянию 1 октября 2016 года.

12. Организация подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, осуществлялась Фондом в МШУ «Сколково».

На организацию подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, Фонд израсходовал: в 2015 году - 45000,0 тыс. рублей, в 2016 году - 88000,0 тыс. рублей.

Стоимость обучения одного кандидата по программам обучения команд, управляющих проектами развития моногородов, превышала более чем в 11 раз среднюю стоимость обучения за аналогичный период по программам дополнительного обучения, предлагаемым ведущими образовательными организациями Российской Федерации.

Целесообразность обучения вызывает сомнение. Например, проверкой установлено, что из 7 представителей от пгт Надвоицы, прошедших обучение в МШУ «Сколково» по программе обучения команд, управляющих проектами развития моногородов, только 2 имеют отношение к реализации инвестиционных проектов в пгт Надвоицы.

Из 160 человек, прошедших обучение в МШУ «Сколково», 63 являлись представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

13. На организацию подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, в 2016-2017 годах Фондом планируется направить 1314000,0 тыс. рублей (900,0 тыс. рублей на одного обучаемого).

По итогам проведения закупки заключен договор от 9 ноября 2016 года № 303/05-16 с ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на сумму 1314000,0 тыс. рублей. Соисполнителем по договору является МШУ «Сколково».

Необходимо отметить, что требования Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на Фонд, как негосударственную некоммерческую организацию, не являющуюся участником бюджетного процесса, не распространяются. В связи с этим отсутствует возможность контроля за эффективностью закупочной деятельности Фонда, осуществляемой за счет субсидий из федерального бюджета.

14. Административно-хозяйственные расходы Фонда за 2015 год - истекший период 2016 года составили 410619,7 млн. рублей.

В структуре административно-хозяйственных расходов Фонда наибольшую статью расходов составляли расходы на заработную плату. По итогам 2015 года фонд оплаты труда сотрудников Фонда составил 157697,8 тыс. рублей, среднемесячная заработная плата составила 279,6 тыс. рублей.

По итогам 10 месяцев 2016 года фонд оплаты труда сотрудников Фонда составил с учетом вознаграждения по итогам года 134263,3 тыс. рублей, среднемесячная заработная плата - 263,3 тыс. рублей.

Размеры вознаграждений, стимулирующих выплат и оплаты труда в Фонде нормативными правовыми актами, в том числе Минэкономразвития России, не ограниваются и не увязаны с реальными показателями деятельности Фонда в соответствующем финансовом году. Фактически фонд оплаты труда Фонда формируется только на основании предложений Фонда и утверждается наблюдательным советом Фонда.

15. В соответствии с подпунктом «д» пункта 4 Правил предоставления из федерального бюджета в 2014-2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года

№ 1186, субсидия предоставляется на финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда. Детализация указанных расходов не дана, что позволило Фонду за счет субсидии из федерального бюджета оплачивать услуги добровольного медицинского страхования работников, что, по мнению Счетной палаты, представляется необоснованным (по состоянию на 31 октября 2016 года Фондом оплачены указанные услуги в размере 1762,4 тыс. рублей).

16. Минэкономразвития России не обеспечен предусмотренный пунктом 12 Правил предоставления субсидии контроль за осуществлением расходов Фонда, источником финансового обеспечения которых является субсидия.

В пункты 7.1 и 8 Правил предоставления субсидии внесены изменения постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2015 года № 1198 в части предоставления в Минэкономразвития России Фондом с 2015 года ежеквартальных отдельных отчетов об использовании субсидии, предоставленной в 2014 и 2015 годах, соответственно.

При этом до настоящего времени соглашения от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 не приведены в соответствие с Правилами предоставления субсидии. В результате отсутствия в соглашениях требований о предоставлении отдельных отчетов Фонд представлял отчетность об осуществлении расходов, источниками финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета, по «совокупности субсидий».

Фондом предоставляются отчеты по утвержденной соглашением от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 форме «Отчет об осуществлении расходов, источниками финансового обеспечения которых являются субсидия (совокупность субсидий) и доходы, полученные от использования субсидии (совокупности субсидий), в том числе доходы от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов и не использованного Фондом на отчетную дату остатка субсидии (совокупности субсидий)».

При этом понятие «совокупность субсидий» Правилами предоставления субсидии не предусмотрено. Кроме того, указанная форма отчета не содержит возможность отражения в ней доходов Фонда, полученных от использования субсидии, в том числе доходов от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов. В связи с этим информация о доходах Фонда от размещения временно свободных средств и

их использовании в отчетах не отражается, что затрудняет контроль за использованием субсидий.

17. Анализ показателей эффективности использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечение инвестиций в моногородах, выявил необходимость их пересмотра.

Предоставление субсидии Фонду осуществляется в рамках реализации государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», при отсутствии в действующей редакции госпрограммы мероприятий по содействию развитию моногородов, а также источников их финансового обеспечения.

Согласно Отчету Фонда о достижении значений целевых показателей эффективности использования субсидии (совокупности субсидий) на 1 октября 2016 года количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии, составило 1506 единиц, что превышает плановые значения более чем в 6 раз. Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии, составил 12898836,49 тыс. рублей при плановом значении целевого показателя 500000 тыс. рублей.

Существенное перевыполнение плановых значений целевых показателей эффективности, установленных в соглашениях о предоставлении субсидии Фонду, а также наличие остатков субсидии на счетах, свидетельствует о занижении плановых значений целевых показателей и отсутствии взаимосвязки показателей с объемом финансирования мероприятий, что не обеспечивает возможность оценки эффективности использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода.

Показатели оценки эффективности использования субсидий, направленных из федерального бюджета в Фонд, не позволяют объективно оценить эффективность использования средств, а также необходимость их выделения на указанные цели в последующие отчетные периоды.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству экономического развития Российской Федерации и генеральному директору некоммерческой организации «Фонд развития моногородов».

2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Федеральное казначейство.

3. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Учесть итоги контрольного мероприятия в сводном отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов».

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.А. АГАПЦОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ПЕРЧЯН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.В. РОСЛЯК

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 70К (1145) «О результатах контрольного мероприятия «Анализ формирования и управления государственным долгом Республики Мордовия за 2014-2015 годы и истекший период 2016 года» (совместно со Счетной палатой Республики Мордовия)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Главе Республики Мордовия.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Анализ формирования и управления государственным долгом Республики Мордовия за 2014-2015 годы и истекший период 2016 года» (совместно со Счетной палатой Республики Мордовия)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.4.31 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые, договорные, отчетные финансово-статистические, аналитические и другие документы и материалы, характеризующие процесс формирования и управления государственным долгом Республики Мордовия за 2014-2015 годы и истекший период 2016 года.

Объект контрольного мероприятия

Правительство Республики Мордовия (г. Саранск), Министерство финансов Российской Федерации (камерально).

Срок проведения контрольного мероприятия: с октября по декабрь 2016 года.

Цель контрольного мероприятия

Проверить соблюдение законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Республики Мордовия, регламентирующих формирование и управление государственным долгом Республики Мордовия, и оценить результаты управления государственным долгом Правительством Республики Мордовия.

Проверяемый период деятельности: 2014-2015 годы и истекший период 2016 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ нормативного правового обеспечения, регламентирующего процесс формирования и управления государственным долгом Республики Мордовия, на предмет оптимизации процедур управления государственным долгом и соответствия положениям законов Российской Федерации

Положением о Министерстве финансов Республики Мордовия, утвержденным постановлением Правительства Республики Мордовия от 28 апреля 2008 года № 175 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Республики Мордовия» (с изменениями), установлено, что Минфин Республики Мордовия управляет в установленном порядке государственным долгом Республики Мордовия, проводит государственную политику в области эмиссии государственных ценных бумаг Республики Мордовия, разрабатывает программы государственных заимствований и реализует их в установленном порядке от имени Республики Мордовия, проводит операции по обслуживанию государственного долга Республики Мордовия в порядке, установленном законами Республики Мордовия, и осуществляет необходимые меры по совершенствованию его структуры, выступает в установленном порядке эмитентом государственных ценных бумаг Республики Мордовия, разрабатывает и утверждает нормативные правовые акты, необходимые в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации для эмиссии отдельного выпуска государственных ценных бумаг Республики Мордовия.

Статьей 18 Закона Республики Мордовия от 22 декабря 2015 года № 89-З «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2016 год» (с изменениями) установлено, что право осуществления от имени Республики Мордовия государственных внутренних заимствований Республики Мордовия, являющихся бюджетными кредитами, привлекаемыми в республиканский бюджет из федерального бюджета, принадлежит Правительству Республики Мордовия.

В Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Мордовия на 2014-2016 годы, утвержденных Указом Главы Республики Мордовия от 16 октября 2013 года № 239-УГ (далее - Основные направления бюджетной политики на 2014-2016 годы), предусматриваются следующие приоритеты в сфере государственного долга: оптимизация объема

государственного долга и поддержание его на безопасном уровне, обеспечение минимально возможной стоимости обслуживания долговых обязательств, сокращение дефицита республиканского бюджета; отказ от предоставления государственных гарантий в среднесрочной перспективе; сокращение расходов на обслуживание государственного долга и улучшение структуры государственного долга. При этом отмечается, что заимствования предлагается осуществлять преимущественно в форме размещения облигаций Республики Мордовия, уделяя внимание поддержанию и улучшению инвестиционного (кредитного) рейтинга Республики Мордовия.

Основными направлениями бюджетной и налоговой политики Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, утвержденными Указом Главы Республики Мордовия от 29 августа 2014 года № 198-УГ (далее - Основные направления бюджетной политики на 2015-2017 годы), приоритетные цели, касающиеся основных направлений долговой политики, ранее утвержденные на 2014-2016 годы, были скорректированы на 2015-2017 годы. В частности, одним из приоритетных направлений долговой политики предусмотрено осуществление государственных среднесрочных и долгосрочных заимствований по приемлемым процентным ставкам. При этом допускается возможность привлечения краткосрочных заимствований при ухудшении рыночной конъюнктуры. Вместе с тем цели оптимизации объема государственного долга и сокращения дефицита республиканского бюджета в Основных направлениях бюджетной политики на 2015-2017 годы не предусмотрены.

В дальнейшем в Основных направлениях бюджетной политики Республики Мордовия на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, утвержденных Указом Главы Республики Мордовия от 31 августа 2015 года № 304-УГ (далее - Основные направления бюджетной политики на 2016-2018 годы), отмечается, что осуществление государственных среднесрочных и долгосрочных заимствований по приемлемым процентным ставкам в 2016-2018 годах затруднено в связи с высоким уровнем накопленного государственного долга и высоким уровнем процентных ставок по кредитам, предлагаемым кредитными организациями. Отмечается также, что сокращению расходов на обслуживание государственного долга и оптимизации его структуры способствовало проведение в 2015 году реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам. Дополнительным инструментом для снижения уровня и сокращения расходов на обслуживание рыночного долга является использование такого механизма государственной под-

держки, как частичное замещение коммерческих кредитов субъектов Российской Федерации бюджетными кредитами из федерального бюджета.

В связи с этим скорректированы и цели, касающиеся изменения долговой нагрузки и расходов на обслуживание долга. Ставится задача по поддержанию долговой нагрузки в пределах, установленных законодательством, с формированием предпосылок к сокращению долговой нагрузки и недопущению существенного роста расходов на обслуживание государственного долга.

В соответствии с пунктом 3(1) Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2014 год, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2010 года № 1062, и пунктом 4 Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1567, бюджетный кредит для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в целях погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации предоставляется при условии принятия субъектом Российской Федерации обязательств, в том числе, по утверждению долговой политики субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и установлению соответствующих ограничений по параметрам бюджета субъекта Российской Федерации.

В связи с этим Указом Главы Республики Мордовия от 29 августа 2014 года № 199-УГ впервые как отдельный документ утверждены Основные направления долговой политики Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Основные направления долговой политики Республики Мордовия на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов утверждены Указом Главы Республики Мордовия от 19 августа 2015 года № 294-УГ.

Цели и задачи долговой политики, предусмотренные указанными основными направлениями долговой политики Республики Мордовия, повторяют цели и задачи долговой политики, предусмотренные, соответственно, в Основных направлениях бюджетной политики на 2015-2017 годы и Основных направлениях бюджетной политики на 2016-2018 годы, и предусматривают реализацию долговой политики Республики Мордовия в соответствии со следующими целями:

- непревышение уровня государственного долга, установленного бюджетным законодательством;
- снижение расходов на обслуживание государственного долга;
- соблюдение показателей и индикаторов, установленных государственной программой повышения эффективности управления государственными финансами в Республике Мордовия на 2014-2018 годы.

Одной из приоритетных задач осуществления долговой политики в указанный период будет снижение объема государственного долга до максимально возможного уровня в имеющихся экономических условиях, в том числе снижение уровня рыночного долга к концу 2018 года до уровня объема не более 50 % от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений.

В соответствии с соглашением о предоставлении бюджету Республики Мордовия из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Республики Мордовия от 24 сентября 2014 года № 01-01-06/06-331 заемщик, в том числе, обязан обеспечить сохранение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации на уровне, утвержденном на 2014 год по состоянию на 1 июля 2014 года (3309,8 млн. рублей).

По итогам 2014 года указанное условие соглашения от 24 сентября 2014 года № 01-01-06/06-331 было нарушено. По итогам 2014 года дефицит бюджета Республики Мордовия составил 4829,3 млн. рублей, или на 1519,5 млн. рублей больше. В связи с нарушениями Министерством финансов Республики Мордовия произведен досрочный возврат в федеральный бюджет в полном объеме бюджетного кредита, полученного по соглашению от 24 сентября 2014 года № 01-01-06/06-331 (30 июля 2015 года - 1905,5 млн. рублей, 28 августа 2015 года - 1899,4 млн. рублей).

Условия соглашения о предоставлении бюджету Республики Мордовия из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Республики Мордовия о предоставлении бюджетного кредита от 2 декабря 2015 года № 01-01-06/06-225 в части обеспечения сохранения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации на уровне, утвержденном на 2015 год по состоянию на 1 января 2015 года (3309,5 млн. рублей), по итогам 2015 года также были нарушены. По итогам 2015 года дефицит бюджета Республики Мордовия составил 6026,1 млн. рублей, или на 2716,6 млн. рублей больше, чем было предусмотрено соглашением.

Также превышены следующие показатели указанного соглашения по состоянию на 1 января 2016 года:

- доля общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2015 год составила 182,5 %, превысив показатель (150 %), установленный соглашением, на 32,5 %;

- доля общего объема долговых обязательств субъекта Российской Федерации по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, составила 79,7 %, превысив показатель, установленный в соглашении в размере 55 процентов.

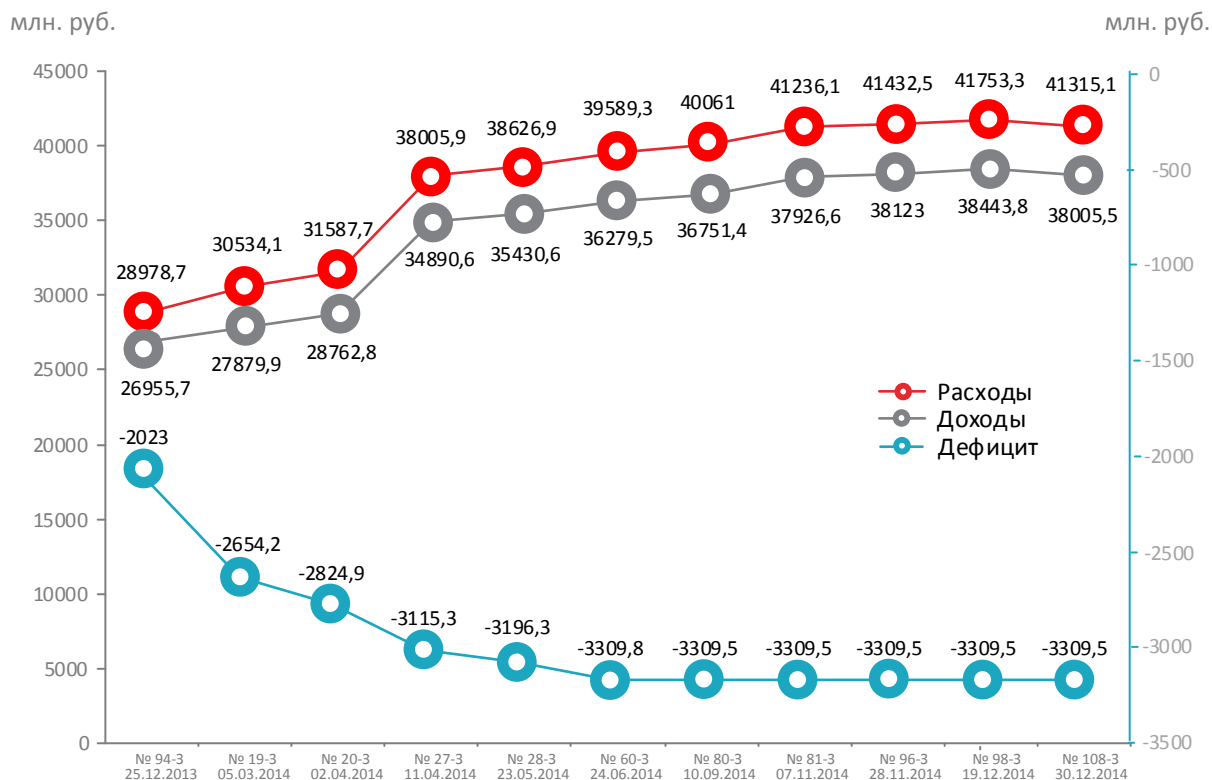
В связи с нарушениями в соответствии с телеграммой Министерства финансов Российской Федерации от 15 марта 2016 года Министерством финансов Республики Мордовия 13 сентября 2016 года произведен досрочный возврат бюджетного кредита в федеральный бюджет в объеме 2511,2 млн. рублей.

2. Анализ причин изменения объема дефицита бюджета Республики Мордовия в проверяемом периоде, изменения прогнозных поступлений доходов в течение года и отклонения фактических поступлений доходов от прогнозных; изменения плановых показателей расходов в течение года и отклонения фактических расходов от плановых; изменения плановых показателей источников финансирования дефицита бюджета Республики Мордовия в течение года и отклонения фактических источников от плановых

Изменение прогнозных поступлений доходов и плановых показателей расходов, а также плановых показателей источников финансирования дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия в 2014-2016 годах

В течение 2014 года в Закон Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-З «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» было внесено 10 изменений (законы Республики Мордовия от 5 марта 2014 года № 19-З, от 2 апреля 2014 года № 20-З, от 11 апреля 2014 года № 27-З, от 23 мая 2014 года № 28-З, от 24 июня 2014 года № 60-З, от 10 сентября 2014 года № 80-З, от 7 ноября 2014 года № 81-З, от 28 ноября 2014 года № 96-З, от 19 декабря 2014 года № 98-З, от 30 декабря 2014 года № 108-З) в части объемов доходов и расходов, дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия.

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия в 2014 году.



В ходе исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия в 2014 году первоначально установленный прогнозный объем доходов увеличился с 26955,7 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-3) до 38005,5 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 30 декабря 2014 года № 108-3) на 11049,8 млн. рублей, или на 41 %, в том числе:

- на 5476,9 млн. рублей (что превышает почти в 2 раза плановые показатели), с 2787,5 млн. рублей до 8264,4 млн. рублей, увеличились прогнозные поступления по налогу на прибыль организаций с учетом фактических поступлений по налогу на прибыль от налогоплательщика ЗАО «ЮКОС-М» в связи с погашением задолженности прошлых лет;

- на 610,5 млн. рублей, или на 9,7 %, увеличены прогнозные поступления доходов от акцизов по подакцизным товарам (продукции) в основном за счет роста в 2014 году объемов производства пива ОАО «Сан ИнБев» на 16,8 % по сравнению с первоначально планируемым;

- на 5382,2 млн. рублей, или на 78,9 %, выросли плановые значения по безвозмездным поступлениям (дотации, субсидии, субвенции из феде-

рального бюджета). Так, в 2014 году плановое значение субсидий выросло с 190,1 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-3) до 4400,3 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 30 декабря 2014 года № 108-3) на 4210,2 млн. рублей, или в 23,1 раза, в том числе:

- субсидии на развитие сельского хозяйства - на 2129,9 млн. рублей;
- субсидии на развитие образования и культуры - на 1136,0 млн. рублей;
- субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства - на 257,1 млн. рублей;
- субсидии на реализацию мероприятий, предусмотренных программой развития пилотных инновационных территориальных кластеров, - на 202,9 млн. рублей;
- субсидии на реализацию мероприятий по подготовке и проведению Чемпионата мира по футболу в 2018 году в Российской Федерации - на 5,8 млн. рублей.

Плановые значения по субвенциям увеличены с 1455,0 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-3) до 1586,0 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 30 декабря 2014 года № 108-3) на 131,0 млн. рублей, или на 9 %; по дотациям увеличились с 5082,6 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-3) до 5379,3 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 30 декабря 2014 года № 108-3) на 296,8 млн. рублей, или на 5,8 процента.

Плановые показатели расходов республиканского бюджета в течение 2014 года увеличились с 28978,7 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-3) до 41315,1 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 30 декабря 2014 года № 108-3) на 12336,3 млн. рублей, или на 42,6 %, в том числе:

- 3193,7 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы развития здравоохранения Республики Мордовия на 2013-2020 годы;
- 2862,3 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы;
- 2217,9 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие физической культуры и спорта» на 2014-2020 годы;
- 1358,4 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие жилищного строительства и сферы жилищно-коммунального хозяйства» на 2014-2020 годы;

- 961,4 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие образования в Республике Мордовия» на 2014-2020 годы;

- 928,1 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие культуры и туризма» на 2014-2018 годы.

В рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года плановые расходы бюджета Республики Мордовия увеличились с 5143,1 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-3) до 7523,7 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 30 декабря 2014 года № 108-3) на 2380,6 млн. рублей, или на 46,3 %, в том числе: на реализацию Указа № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - на 227,6 млн. рублей, или на 37,6 %, Указа № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - на 986,5 млн. рублей, или в 2,2 раза, Указа № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - на 1564,3 млн. рублей, или в 2,4 раза, Указа № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» - на 6,4 млн. рублей, или на 9 %, Указа № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» - на 14,1 млн. рублей, или в 3,6 раза, при этом плановые расходы бюджета Республики Мордовия уменьшились: на реализацию Указа № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» - на 346,9 млн. рублей, или на 14,9 %, и Указа № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - на 71,3 млн. рублей, или на 32,5 процента.

В результате изменения прогнозных поступлений доходов и плановых показателей расходов плановый показатель дефицита республиканского бюджета в 2014 году превысил первоначально утвержденные бюджетные назначения на 1286,5 млн. рублей, или на 63,6 %, и составил 3309,5 млн. рублей.

При этом в первоначально утвержденной структуре источников финансирования дефицита республиканского бюджета произошли следующие изменения:

- привлечение по государственным ценным бумагам сократилось на 3000,0 млн. рублей в связи с отказом Минфина Республики Мордовия от размещения государственных облигаций Республики Мордовия из-за изменения конъюнктуры финансового рынка;

- привлечение по кредитам кредитных организаций увеличилось с 4454,0 млн. рублей до 34271,3 млн. рублей на 29817,3 млн. рублей, или в 7,7 раза. Объемы погашения увеличились с 2714,7 млн. рублей до 35362,1 млн. рублей на 32647,4 млн. рублей, или в 13 раз;

- привлечение бюджетных кредитов из федерального бюджета Законом Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-З не планировалось, Законом Республики Мордовия от 30 декабря 2014 года № 108-З утверждено плановое привлечение бюджетных кредитов в сумме 4704,9 млн. рублей. Объемы погашения бюджетных кредитов сократились с 2024,5 млн. рублей до 1681,4 млн. рублей на 343,1 млн. рублей, или на 17 %;

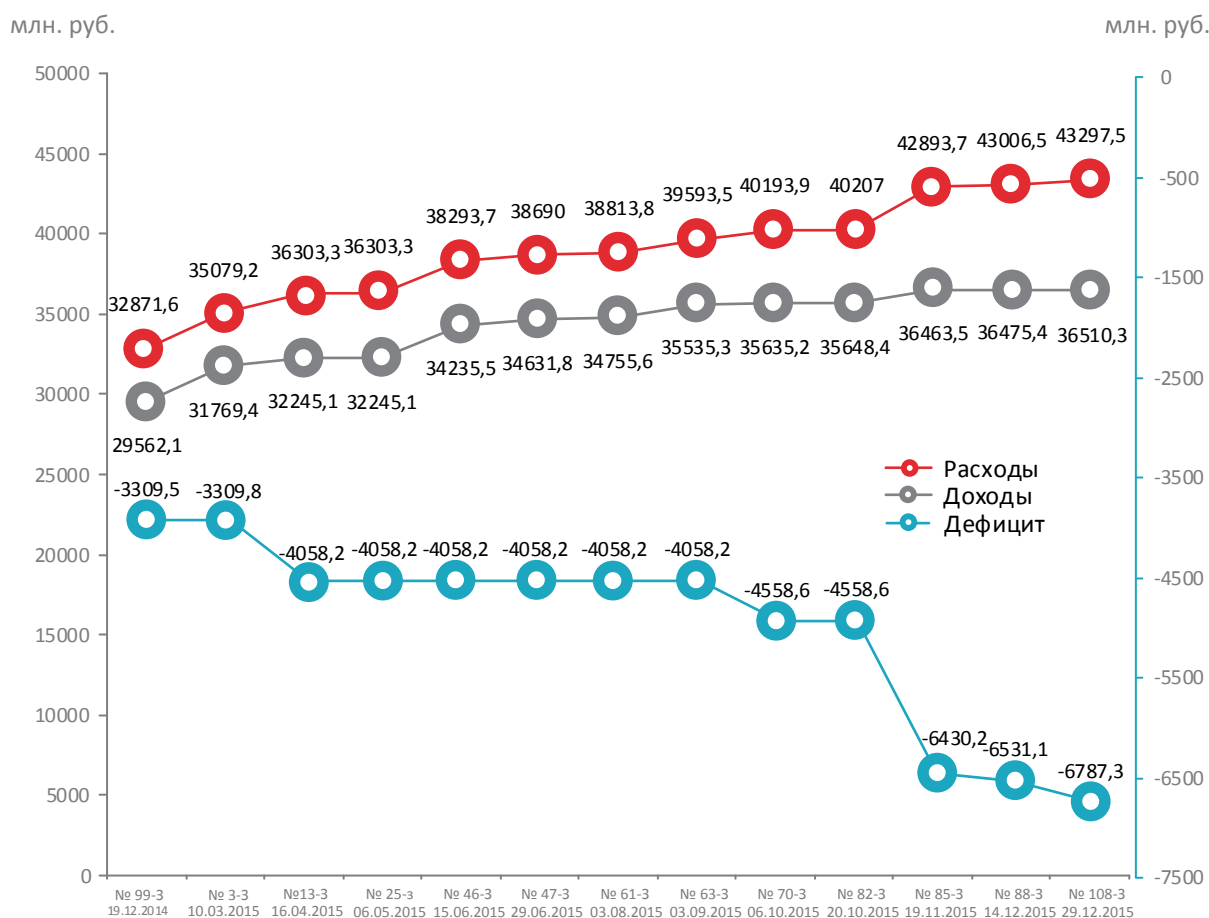
- на исполнение государственных гарантий Республики Мордовия планируемые бюджетные ассигнования увеличились с 695,8 млн. рублей до 1636,3 млн. рублей на 940,5 млн. рублей, или в 2,4 раза, в связи с включением в общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение государственных гарантий Республики Мордовия по возможным гарантийным случаям в 2014 году, обязательств ООО «ВКМ Сталь» перед ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» по кредитному соглашению № 110100/1083 от 30 ноября 2009 года в сумме 1025,0 млн. рублей и уменьшением бюджетных ассигнований для обеспечения исполнения обязательств ОАО «Мордовская ипотечная корпорация» перед банками на общую сумму 84,5 млн. рублей в связи с исполнением обществом своих обязательств;

- изменение остатков на счете средств республиканского бюджета на конец года увеличилось на 3309,5 млн. рублей, в том числе за счет неиспользованных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (субсидий: на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности - 1695,6 млн. рублей, на реализацию федеральных целевых программ - 633,0 млн. рублей, на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров, - 170,7 млн. рублей, на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, - 30,0 млн. рублей, на мероприятия подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы - 18,5 млн. рублей), а также бюджетных кредитов за счет федерального бюджета в сумме 449,4 млн. рублей, предоставленных в 2010-2011 годах для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования в целях реализации плана основных мероприя-

тий, связанных с подготовкой и проведением празднования 1000-летия единения мордовского народа с народами Российского государства (2012 год).

В течение 2015 года в Закон Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-З «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» было внесено 12 изменений (законами Республики Мордовия от 10 марта 2015 года № 3-З, от 16 апреля 2015 года № 13-З, от 6 мая 2015 года № 25-З, от 15 июня 2015 года № 46-З, от 29 июня 2015 года № 47-З, от 3 августа 2015 года № 61-З, от 3 сентября 2015 года № 63-З, от 6 октября 2015 года № 70-З, от 20 октября 2015 года № 82-З, от 19 ноября 2015 года № 85-З, от 14 декабря 2015 года № 88-З, от 29 декабря 2015 года № 108-З) в части объемов доходов и расходов, дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия.

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия в 2015 году.



Первоначально установленный Законом Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-З плановый объем доходов увеличился с 29562,1 млн.

рублей до 36510,3 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 29 декабря 2015 года № 108-3) на 6948,2 млн. рублей, или на 23,5 %, в том числе:

- на 6749,6 млн. рублей, или на 93,9 %, выросли плановые значения по безвозмездным поступлениям (дотации, субсидии, субвенции из федерального бюджета). Так, в 2015 году плановое значение субсидий выросло с 775,7 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-3) до 5053,0 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 29 декабря 2015 года № 108-3) на 4277,3 млн. рублей, или в 6,5 раза, в том числе:

субсидии на развитие сельского хозяйства - на 2291,9 млн. рублей;

субсидии на развитие образования и культуры - на 584,7 млн. рублей;

субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности - на 322,9 млн. рублей;

субсидии на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, - на 314,9 млн. рублей;

субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства - на 283,8 млн. рублей;

субсидии на реализацию комплексных инвестиционных проектов по развитию инновационных территориальных кластеров - на 84,7 млн. рублей.

Плановые значения дотаций увеличились с 4602,5 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-3) до 5172,8 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 29 декабря 2015 года № 108-3) на 570,3 млн. рублей, или на 12,4 %, в том числе: дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов увеличилась с 271,5 млн. рублей до 841,9 млн. рублей на 570,3 млн. рублей, или в 3,1 раза.

Увеличение плановых показателей налоговых и неналоговых доходов с 22374,4 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-3) до 22573,0 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 29 декабря 2015 года № 108-3) на 198,6 млн. рублей, или на 0,9 %, обусловлено ростом плановых значений налога на доходы физических лиц с 6202,0 млн. рублей до 6716,3 млн. рублей на 514,3 млн. рублей, или на 8,3 %, а также увеличением плановых значений доходов от акцизов по подакцизным товарам (продукции) с 7020,1 млн. рублей до 7206,6 млн. рублей на 186,4 млн. рублей, или на 2,7 %. При этом уменьшены прогнозные значения доходов от налога на прибыль организаций с 2957,0 млн. рублей до 2442,7 млн. рублей на 514,3 млн. рублей, или на 17,4 процента.

Первоначально установленный Законом Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-3 плановый объем расходов республиканского

бюджета на 2015 год в сумме 32871,6 млн. рублей увеличился до 43297,5 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 29 декабря 2015 года № 108-3) на 10425,9 млн. рублей, или на 31,7 %, в том числе:

- 2509,2 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы;

- 1841,8 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие физической культуры и спорта» на 2014-2020 годы;

- 1837,7 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие автомобильных дорог»;

- 702,9 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Социальная поддержка граждан» на 2014-2020 годы;

- 663,0 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие жилищного строительства и сферы жилищно-коммунального хозяйства» на 2014-2020 годы;

- 643,6 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие культуры и туризма» на 2014-2018 годы;

- 472,5 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие образования в Республике Мордовия» на 2014-2020 годы;

- 361,8 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы «Развитие рынка труда и улучшение условий труда в Республике Мордовия» на 2014-2018 годы.

В рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года прогнозные значения расходов бюджета Республики Мордовия увеличились с 6709,9 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-3) до 7589,3 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 29 декабря 2015 года № 108-3) на 879,4 млн. рублей, или на 13,1 %, в том числе на реализацию: Указа № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - на 136,5 млн. рублей, или на 9,6 %, Указа № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - на 753,0 млн. рублей, или на 58,1 %, Указа № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» - на

20,5 млн. рублей, или в 4,5 раза, Указа № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - 22,4 млн. рублей, или на 8,7 %, при этом прогнозные значения расходов бюджета Республики Мордовия уменьшились: на реализацию Указа № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» - на 15,7 млн. рублей, или на 0,6 %, Указа № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - на 36,1 млн. рублей, или на 3,8 %, Указа № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» - на 1,3 млн. рублей, или на 1,3 процента.

Запланированные расходы на обслуживание государственного долга Республики Мордовия увеличились на 404,0 млн. рублей, или на 39,2 % от прогнозных назначений, в связи с ростом ставок по привлекаемым кредитам кредитных организаций.

Плановый дефицит республиканского бюджета Республики Мордовия в 2015 году в объеме 3309,5 млн. рублей увеличился до 6787,3 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 29 декабря 2015 года № 108-З) на 3477,7 млн. рублей, или в 2,1 раза. При этом в структуре источников финансирования дефицита произошли следующие изменения:

- привлечение и погашение по государственным ценным бумагам не изменилось и составило 3000,0 млн. рублей и 600,0 млн. рублей, соответственно;

- по кредитам кредитных организаций объемы привлечения и погашения увеличились до 25172,5 млн. рублей (в 3,0 раза) и 20330,0 млн. рублей (в 5,0 раза), соответственно;

- привлечение по бюджетным кредитам увеличилось до 8427,0 млн. рублей за счет получения бюджетных кредитов, не предусмотренных первоначальной редакцией закона о бюджете, погашение увеличилось до 5847,0 млн. рублей за счет досрочного возврата бюджетных кредитов из-за нарушения условия соглашения на сумму 3804,9 млн. рублей (соглашение от 24 сентября 2014 года № 01-01-06/06-331);

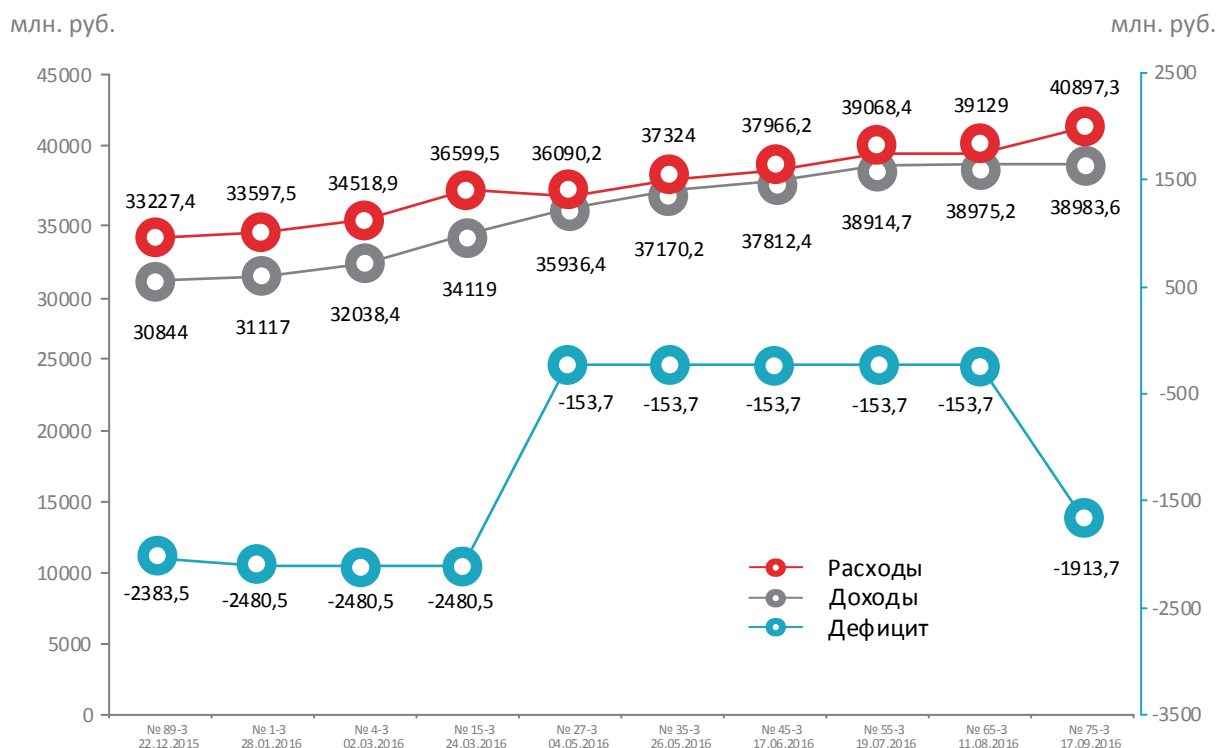
- по государственным гарантиям Республики Мордовия планируемые объемы уменьшились с 470,5 млн. рублей до 270,8 млн. рублей, или на 42,5 %;

- изменение остатков на счете средств республиканского бюджета на конец года увеличилось на 1319,0 млн. рублей, в том числе за счет неиспользованных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (субсидии: на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности - 394,1 млн. рублей, на реали-

зацию федеральных целевых программ - 1,4 млн. рублей), а также бюджетных кредитов за счет федерального бюджета в сумме 256,2 млн. рублей, предоставленных в 2010-2011 годах для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования в целях реализации плана основных мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 1000-летия единения мордовского народа с народами Российского государства (2012 год).

В течение 2016 года в Закон Республики Мордовия от 22 декабря 2015 года № 89-З «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2016 год» было внесено 9 изменений (от 28 января 2016 года № 1-З, от 2 марта 2016 года № 4-З, от 24 марта 2016 года № 15-З, от 4 мая 2016 года № 27-З, от 26 мая 2016 года № 35-З, от 17 июня 2016 года № 45-З, от 19 июля 2016 года № 55-З, от 11 августа 2016 года № 65-З, от 17 сентября 2016 года № 75-З) в части объемов доходов и расходов, дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия. Республиканский бюджет Республики Мордовия утверждался с превышением расходов над доходами.

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия в 2016 году (по состоянию на 1 октября 2016 года).



Установленные Законом Республики Мордовия от 22 декабря 2015 года № 89-3 плановые поступления доходов увеличились с 30844,0 млн. рублей до 38983,6 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 17 сентября 2016 года № 75-3) на 8139,7 млн. рублей, или на 26,4 %, в том числе:

- на 1063,5 млн. рублей (с 7638,5 млн. рублей до 8702,0 млн. рублей) увеличились прогнозные поступления доходов от акцизов по подакцизным товарам (продукции) в связи с ростом объема производства алкогольной продукции на ООО «ЛВЗ Кристалл-Лефортово» и ООО «ЛВЗ-Саранский» и ростом ставок акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин и дизельное топливо с 1 апреля 2016 года (Федеральный закон от 29 февраля 2016 года № 34-ФЗ «О внесении изменений в статью 193 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»);

- на 531,3 млн. рублей (с 6066,4 млн. рублей до 6597,7 млн. рублей) увеличились прогнозные поступления доходов от налога на доходы физических лиц в связи с фактическими поступлениями налога на доходы физических лиц;

- на 6123,2 млн. рублей, или на 89,9 %, выросли плановые значения по безвозмездным поступлениям (дотации, субсидии, субвенции из федерального бюджета). Так, в 2016 году плановое значение субсидий выросло с 1112,9 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 22 декабря 2015 года № 89-3) до 4474,0 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 17 сентября 2016 года № 75-3) на 3361,1 млн. рублей, или в 4 раза, в том числе:

 - субсидии на развитие сельского хозяйства - на 1627,0 млн. рублей;

 - субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности - на 673,7 млн. рублей;

 - субсидии на развитие образования и культуры - на 640,4 млн. рублей;

 - субсидии на реализацию мероприятий по подготовке и проведению Чемпионата мира по футболу в 2018 году в Российской Федерации - на 225,6 млн. рублей;

 - субсидии на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, - на 140,0 млн. рублей.

Плановые значения иных межбюджетных трансфертов увеличились с 105,1 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 22 декабря 2015 года № 89-3) до 2176,7 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 17 сентября 2016 года № 75-3) на 2071,6 млн. рублей, или в 20,7 раза, в том числе: на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства - на 1780,7 млн. рублей и на подготовку и прове-

дение Чемпионата мира по футболу в 2018 году в Российской Федерации в целях строительства и/или реконструкции спортивных объектов - на 195,6 млн. рублей.

Первоначально установленный Законом Республики Мордовия от 22 декабря 2015 года № 89-З плановый объем расходов республиканского бюджета на 2016 год в сумме 33227,4 млн. рублей увеличился до 40897,3 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 17 сентября 2016 года № 75-З) на 7669,9 млн. рублей, или на 23,1 %, в том числе:

- 1959,7 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие автомобильных дорог»;

- 1383,3 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы;

- 1335,2 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие жилищного строительства и сферы жилищно-коммунального хозяйства» на 2014-2020 годы;

- 884,2 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие физической культуры и спорта» на 2014-2020 годы;

- 229,3 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы научно-инновационного развития Республики Мордовия на 2013-2018 годы;

- 212,5 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы Республики Мордовия «Развитие образования в Республике Мордовия» на 2014-2020 годы;

- 175,6 млн. рублей - на реализацию мероприятий государственной программы «Развитие рынка труда и улучшение условий труда в Республике Мордовия» на 2014-2018 годы.

В рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года прогнозные значения расходов бюджета Республики Мордовия уменьшились с 8032,8 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 22 декабря 2015 года № 89-З) до 7065,7 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 17 сентября 2016 года № 75-З) на 967,1 млн. рублей, или на 12 %, в том числе: на реализацию Указа № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» - на 843,7 млн. рублей, или на 28,9 %, Указа № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению ка-

чества жилищно-коммунальных услуг» - на 468,4 млн. рублей, или на 15,7 %, Указа № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» - на 14,4 млн. рублей, или на 19 %, Указа № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - на 67,0 млн. рублей, или на 15,1 %, при этом прогнозные значения расходов бюджета Республики Мордовия увеличились: на реализацию Указа № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - на 281,4 млн. рублей, или на 41,2 %, Указа № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - на 136,5 млн. рублей, или на 15,1 %, Указа № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» - на 8,5 млн. рублей, или на 49,7 процента.

Плановый дефицит республиканского бюджета Республики Мордовия в 2016 году в объеме 2383,5 млн. рублей уменьшился до 1913,7 млн. рублей (Закон Республики Мордовия от 17 сентября 2016 года № 75-3) на 469,8 млн. рублей, или на 19,7 %. При этом в структуре источников финансирования дефицита произошли следующие изменения:

- размещение и погашение по государственным ценным бумагам не изменилось и составило 5000,0 млн. рублей и 600,0 млн. рублей, соответственно;

- по кредитам кредитных организаций объемы привлечения и погашения увеличились до 15251,0 млн. рублей (в 1,9 раза) и до 18111,5 млн. рублей (на 60,5 %), соответственно;

- привлечение по бюджетным кредитам увеличилось до 6965,2 млн. рублей, или на 11,2 %, погашение увеличилось до 6744,8 млн. рублей за счет досрочного возврата бюджетных кредитов из-за нарушения условия соглашения на сумму 2511,2 млн. рублей (соглашение от 2 декабря 2015 года № 01-01-06/06-225);

- планируемые объемы исполнения по государственным гарантиям Республики Мордовия не изменились и составляют 555,4 млн. рублей;

- использование остатков на счете средств республиканского бюджета на конец года запланировано в сумме 153,7 млн. рублей, в том числе за счет неиспользованных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (субсидия на реализацию мероприятий по подготовке и проведению Чемпионата мира по футболу в 2018 году в Российской Федерации по подпрограмме «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)» (ре-

конструкция и строительство автодороги до аэропорта г. Саранска) - 56,5 млн. рублей).

Проведенный анализ изменения плановых показателей бюджета Республики Мордовия в проверяемом периоде показал наличие в проверяемом периоде значительных отклонений между основными показателями республиканского бюджета Республики Мордовия, утвержденными первоначальными редакциями законов Республики Мордовия о республиканском бюджете, и уточненными показателями. Уточненные показатели существенно превышают первоначальные плановые показатели, что свидетельствует о низком уровне планирования республиканского бюджета Республики Мордовия, а также связано с неоднократными изменениями объемов межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

С учетом изложенного необходимо отметить, что в 2014-2015 годах в ходе исполнения республиканского бюджета уточненные показатели дефицита республиканского бюджета были увеличены, соответственно, на 63,6 % и в 2,1 раза.

Изменение фактических поступлений доходов и фактических расходов, а также фактических источников финансирования дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия от плановых в проверяемом периоде

Показатели дефицита, доходов и расходов бюджета Республики Мордовия в 2014-2016 годах приведены в таблице:

(млн. руб.)

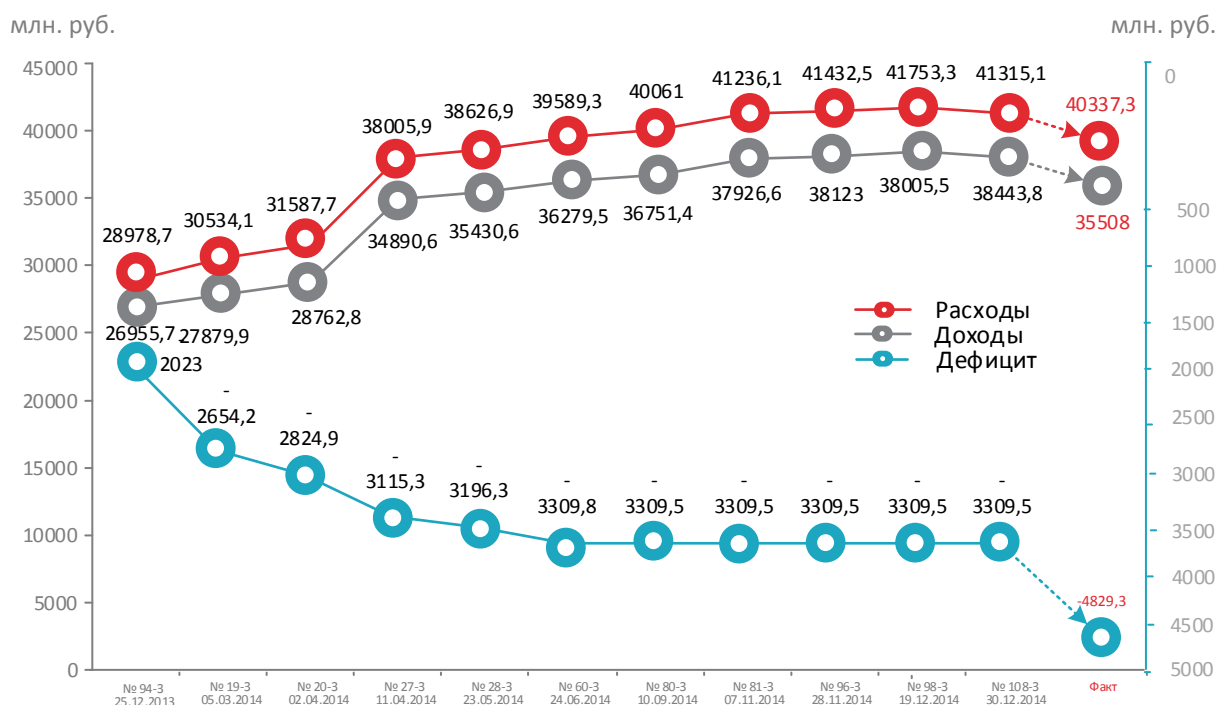
	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	план уточ- ненный	факт	план уточ- ненный	факт	план уточ- ненный	оценка
Дефицит (-)	-3309,5	-4829,3	-6787,3	-6026,1	-1913,7	-3527,1
Доходы	38005,5	35508,0	36510,3	33157,0	38983,6	35166,9
в том числе налоговые и не- налоговые доходы	25799,2	23592,1	22573,0	19749,6	25861,5	22044,7
в том числе налог на при- быль организаций	8264,4	8054,5	2442,7	2172,1	2857,8	2691,3
в том числе поступления недоимки прошлых лет от налогоплательщиков	0,0	5667,6	0,0	0,0	0,0	0,0
НДФЛ	5968,4	5432,2	6716,3	6641,8	6597,7	6339,9
акцизы по подакцизным то- варам (продукции)	6914,2	6621,0	7206,6	6881,8	8702,0	8619,0
налог на имущество организаций	1828,1	1834,7	2137,1	2194,7	2823,0	2283,5

	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	план уточ- ненный	факт	план уточ- ненный	факт	план уточ- ненный	оценка
прочие поступления	2824,0	1649,8	4070,3	1859,1	4881,0	2111,0
Безвозмездные поступления	12206,3	11915,8	13937,2	13407,4	13122,2	13122,2
Расходы	41315,1	40337,3	43297,5	39183,1	40897,3	38694,0
в том числе расходы на реализацию меро- приятий программы по Чемпи- онату мира по футболу 2018 г.	105,5	105,5	453,3	342,1	1439,6	1374,8
на реализацию указов Пре- зидента Российской Феде- рации*	7523,7	7450,0	7589,3	7287,1	7065,7	7065,7
Источники финансирования де- фицита Республики Мордовия, всего	3309,5	4829,3	6787,3	6026,1	1913,7	3527,1
в том числе: государственные ценные бу- маги	0,0	0,0	2400,0	2400,0	4400,0	4400,0
кредиты кредитных органи- заций	-1090,8	-346,7	4842,5	3099,9	-2860,5	-433,4
бюджетные кредиты	3023,5	3023,5	2580,0	2000,0	220,4	220,4
изменение остатков на счетах по учету средств бюджетов	3309,5	2309,3	1319,0	1150,9	153,7	153,7
акции и иные формы участия в капитале	0,0	0,0	4,0	3,2	0,0	0,0
исполнение государственных гарантий	-1636,3	0,0	-270,8	0,0	-555,4	0,0
бюджетные кредиты муници- пальным образованиям	-296,4	-156,8	-4087,5	-2627,7	555,4	-813,6

* Указы Президента Российской Федерации: от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»; от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

В 2014 году доходы бюджета Республики Мордовия составили 35508,0 млн. рублей, что на 2497,6 млн. рублей, или на 6,6 %, ниже уточненных назначений (38005,5 млн. рублей).

На графике представлены динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия и фактические показатели доходов, расходов и дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия в 2014 году.



Поступление налоговых доходов в республиканский бюджет в 2014 году составило 23181,0 млн. рублей, или 95,5 % от уточненных назначений (24270,0 млн. рублей). Непоступление налоговых доходов за 2014 год составило 1089,0 млн. рублей.

Основные причины неисполнения налоговых доходов в 2014 году по сравнению с запланированными показателями:

- по налогу на прибыль организаций: поступления по налогу на прибыль организаций за 2014 год в республиканский бюджет Республики Мордовия составили 8054,5 млн. рублей, или 97,5 % от уточненных назначений, неисполнение составило 209,9 млн. рублей. Неисполнение по налогу на прибыль связано:

- с уменьшением платежей по налогу на прибыль ПАО «Мордовцемент», ОАО «РЖД», ОАО «Саранский завод «Резинотехника», ОАО «Саранский ДСК»;

- с возвратом налога на прибыль по сданным уточненным декларациям за предыдущие годы в сумме 317,8 млн. рублей;

- по налогу на доходы физических лиц: поступления по налогу на доходы физических лиц за 2014 год в бюджет Республики Мордовия составили 5432,2 млн. рублей, или 91 % от уточненных назначений, неисполнение составило 536,2 млн. рублей в связи с ростом численности работников, работающих неполное рабочее время и находящихся в отпусках без сохранения заработной платы, сократили перечисления НДФЛ следующие орга-

низации: ПАО «Мордовцемент», ОАО «Рузхиммаш», ОАО «Саранский приборостроительный завод»;

- поступления акцизов по подакцизным товарам (продукции) за 2014 год составили 6621,0 млн. рублей, или 95,8 % от уточненных назначений;

- по налогу на имущество организаций: за 2014 год поступили средства в республиканский бюджет Республики Мордовия в сумме 1834,7 млн. рублей, или 100,4 % от уточненных назначений.

Неисполнение уточненных назначений по доходам от продажи материальных и нематериальных активов (доходы от реализации газораспределительных сетей, находящихся в собственности Республики Мордовия) составило 1154,4 млн. рублей, или 97,9 процента.

Безвозмездные поступления в 2014 году исполнены в сумме 11915,8 млн. рублей, или 97,6 % к уточненным годовым назначениям, неисполнение составило 290,5 млн. рублей, в том числе: неисполнение обязательств по субвенциям, предоставляемым из федерального бюджета на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, - в сумме 64,6 млн. рублей, на реализацию полномочий Российской Федерации по осуществлению социальных выплат безработным гражданам - в сумме 16,7 млн. рублей, иным межбюджетным трансфертам на компенсационные выплаты медицинским работникам - в сумме 12,0 млн. рублей, а также в связи с возвратом в федеральный бюджет неиспользованных остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет - в сумме 176,0 млн. рублей.

Расходы бюджета Республики Мордовия за 2014 год составили 40337,3 млн. рублей, при этом расходы на реализацию указов Президента Российской Федерации составили 7450,0 млн. рублей, что меньше на 73,8 млн. рублей, или на 1 % от уточненных назначений, в том числе на реализацию:

- указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: исполнение меньше на 0,5 млн. рублей, или на 0,02 % уточненного планового показателя;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»: исполнение меньше на 15,2 млн. рублей, или на 0,9 %, и сложилось в основном по мероприятию «Достижение к 2016 году 100 процентов доступности дошкольного образования для детей возраста от 3 до 7 лет»;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»: исполнение меньше на 49,1 млн. рублей, или на 1,8 %;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: исполнение меньше на 0,8 млн. рублей, или на 1,0 %;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»: исполнение меньше на 8,1 млн. рублей, или на 5,5 процента.

Таким образом, расходы республиканского бюджета Республики Мордовия за 2014 год по 7 из 8 поименованных указов Президента Российской Федерации сложились ниже уточненного плана.

В целом расходы республиканского бюджета Республики Мордовия за 2014 год не исполнены в объеме 977,8 млн. рублей, или 2,4 % к утвержденным годовым назначениям.

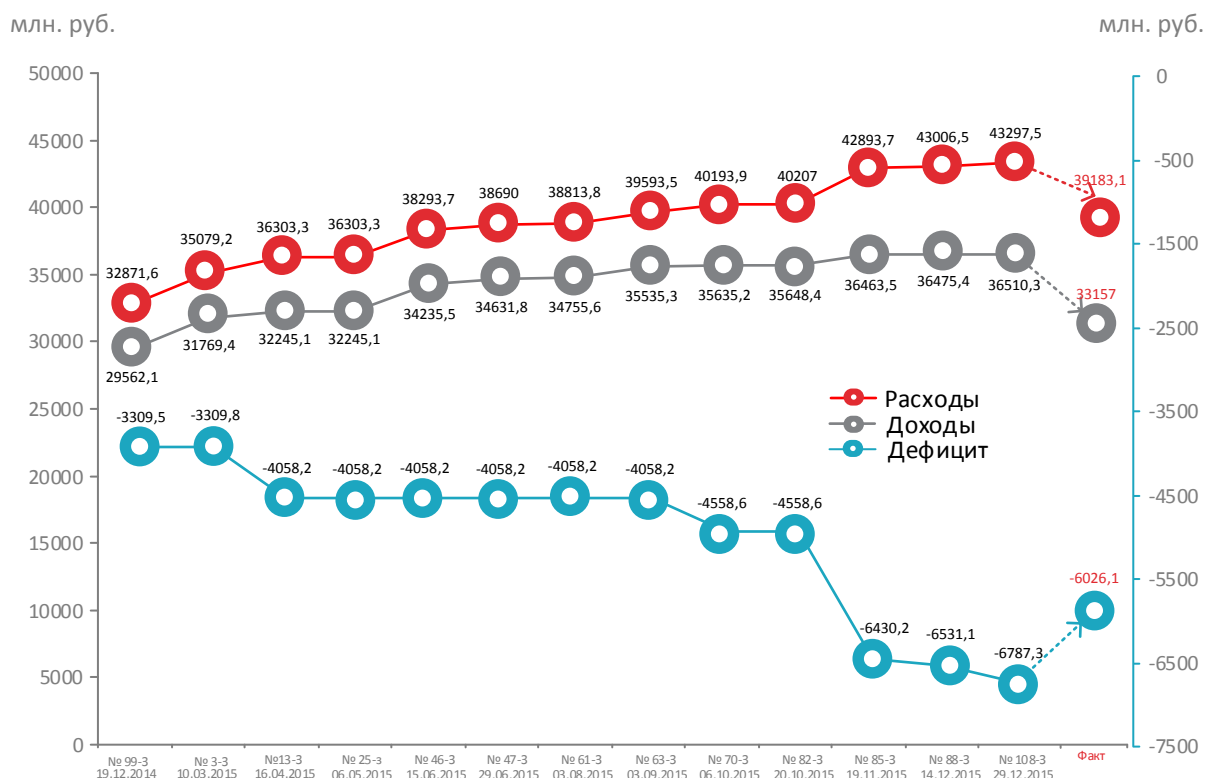
В 2014 году дефицит бюджета Республики Мордовия составил 4829,3 млн. рублей и сложился выше уточненных назначений (3309,5 млн. рублей) на 1519,8 млн. рублей (на 45,9 %). Источниками финансирования в 2014 году дефицита республиканского бюджета являлись государственные заимствования (2676,8 млн. рублей), остатки средств на счете республиканского бюджета (2309,3 млн. рублей).

Изменение остатков средств на счете республиканского бюджета в 2014 году составило 2309,3 млн. рублей, в том числе за счет неиспользованных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (субсидий: на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности - 1695,6 млн. рублей, на реализацию федеральных целевых программ - 322,9 млн. рублей), а также бюджетных кредитов за счет федерального бюджета в сумме 256,2 млн. рублей, предоставленных в 2010-2011 годах для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования в целях реализации плана основных мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 1000-летия единения мордовского народа с народами Российского государства (2012 год).

Государственный долг Республики Мордовия по итогам исполнения бюджета Республики Мордовия за 2014 год увеличился на 1865,5 млн. рублей, или на 7,0 %, и составил 28568,2 млн. рублей.

В 2015 году доходы бюджета Республики Мордовия составили 33157,0 млн. рублей, что на 3353,2 млн. рублей, или на 9,2 %, ниже уточненных назначений (36510,3 млн. рублей).

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия и фактические показатели доходов, расходов и дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия в 2015 году.



Поступление налоговых доходов в республиканский бюджет в 2015 году составило 19261,5 млн. рублей, или 96,5 % от уточненных назначений (19955,1 млн. рублей). Непоступление налоговых доходов за 2015 год составило 693,6 млн. рублей.

Основные причины неисполнения налоговых доходов в 2015 году по сравнению с запланированными показателями:

- по налогу на прибыль организаций: поступления по налогу на прибыль организаций за 2015 год в республиканский бюджет Республики Мордовия - 2172,1 млн. рублей, или 88,9 % от уточненных назначений, неисполнение - 270,6 млн. рублей. Неисполнение по налогу на прибыль связано:

- с уменьшением платежей по налогу на прибыль ООО «Газпром межрегионгаз Саранск», мордовским отделением ПАО «Сбербанк России», ЗАО «ГПБЛ-Саранск»;

с возвратом по налогу на прибыль по сданным уточненным декларациям за предыдущие годы в сумме 519,7 млн. рублей;

- по налогу на доходы физических лиц: поступления по налогу на доходы физических лиц за 2015 год в бюджет Республики Мордовия составили 6641,8 млн. рублей, или 98,9 % от уточненных назначений, неисполнение составило 74,4 млн. рублей в связи с уменьшением перечисления НДФЛ по следующим организациям: ПАО «Мордовцемент», ОАО «Рузхиммаш»;

- по акцизам: акцизы за 2015 год поступили в республиканский бюджет Республики Мордовия в сумме 6881,8 млн. рублей, или 95,5 % от уточненных назначений. Неисполнение уточненных назначений по акцизам в 2015 году в объеме 324,8 млн. рублей связано со снижением поступлений по акцизам на алкогольную продукцию (фактический объем реализации составил 2774,1 тыс. дкл., или 76 % к прогнозному значению);

- по налогу на имущество организаций: за 2015 год поступило в республиканский бюджет Республики Мордовия в сумме 2194,7 млн. рублей, или 102,7 % от уточненных назначений.

Неисполнение уточненных назначений в 2015 году по доходам от продажи материальных и нематериальных активов (доходы от реализации газораспределительных сетей, находящихся в собственности Республики Мордовия) составило 2097,4 млн. рублей, или 98,7 процента.

Безвозмездные поступления в 2015 году исполнены в сумме 13407,4 млн. рублей, или 96,2 % к уточненным годовым назначениям, неисполнение составило 529,8 млн. рублей, в том числе:

- субсидии на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на переработку продукции растениеводства и животноводства в сумме 271,7 млн. рублей, или на 85,4 % от уточненного назначения;

- субсидии на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства в сумме 81,4 млн. рублей, или на 54,3 % от уточненного назначения;

- субсидии на возмещение части процентной ставки по долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования, в сумме 80,7 млн. рублей, или на 43,4 % от уточненного назначения;

- субсидии на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и реализа-

ции продукции животноводства в сумме 50,8 млн. рублей, или на 11,6 % от уточненного назначения;

- субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан в сумме 70,8 млн. рублей, или 11,8 % от уточненного назначения.

Расходы бюджета Республики Мордовия за 2015 год составили 39183,1 млн. рублей, что на 4114,4 млн. рублей, или на 9,5 %, меньше планового показателя, при этом расходы на реализацию указов Президента Российской Федерации составили 7287,1 млн. рублей, что меньше на 302,2 млн. рублей, или на 4,0 %, уточненных назначений, в том числе на реализацию:

- указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»: исполнение меньше на 6,6 млн. рублей, или на 0,2 % уточненного планового показателя;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»: исполнение меньше на 116,7 млн. рублей, или на 12,7 % уточненного планового показателя;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»: исполнение меньше на 49,2 млн. рублей, или на 3,2 %;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»: исполнение меньше на 111,8 млн. рублей, или на 5,5 %;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: исполнение меньше на 10,0 млн. рублей, или на 10,3 %;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»: исполнение меньше на 4,0 млн. рублей, или на 15,2 %;

- Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»: исполнение меньше на 3,9 млн. рублей, или на 1,4 процента.

В 2015 году дефицит бюджета Республики Мордовия составил 6026,1 млн. рублей и сложился ниже уточненных назначений (6787,3 млн. рублей) на 761,2 млн. рублей (11,2 %). В 2015 году государственные заимствования осуществлены Правительством Республики Мордовия в объеме 45619,4 млн. рублей, что превышает объем дефицита и размера погашения долговых обязательств (44145,7 млн. рублей) на 1473,7 млн. рублей, или на 3,3 %, и является нарушением положений статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс).

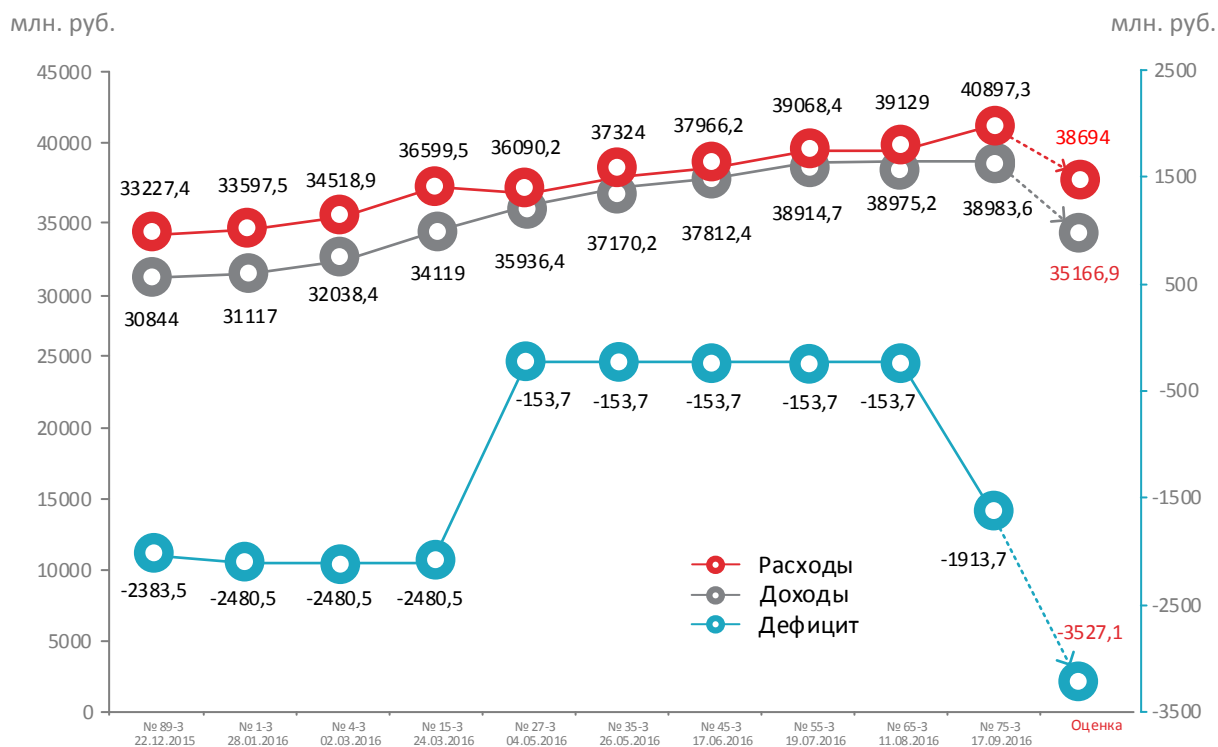
Изменение остатков средств на счете республиканского бюджета в 2015 году составило 1150,8 млн. рублей, в том числе за счет неиспользованных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (субсидии: на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности - 394,1 млн. рублей, на реализацию федеральных целевых программ - 1,4 млн. рублей), а также бюджетных кредитов за счет федерального бюджета в сумме 180,3 млн. рублей, предоставленных в 2010-2011 годах для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования в целях реализации плана основных мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 1000-летия единения мордовского народа с народами Российского государства (2012 год).

Государственный долг Республики Мордовия по итогам исполнения бюджета Республики Мордовия за 2015 год увеличился на 7474,6 млн. рублей, или на 26,2 %, и составил 36042,8 млн. рублей.

В соответствии с ожидаемой оценкой исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2016 год доходы республиканского бюджета составят 35166,9 млн. рублей, что ниже уточненных назначений на 3816,7 млн. рублей, или на 9,8 процента.

Снижение доходов республиканского бюджета обусловлено снижением налоговых и неналоговых доходов на 3816,7 млн. рублей, или на 14,8 %, которые в соответствии с ожидаемой оценкой составят 22044,7 млн. рублей.

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия и ожидаемые показатели доходов, расходов и дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия в 2016 году.



Исполнение по расходам республиканского бюджета Республики Мордовия за 2016 год ожидается в объеме 38694,0 млн. рублей, что ниже уточненного планового показателя на 2203,3 млн. рублей, или на 5,4 % (Закон Республики Мордовия от 17 сентября 2016 года № 75-3).

При этом исполнение по расходам на реализацию Указов Президента Российской Федерации ожидается за 2016 год в объеме 7065,7 млн. рублей, или 100 % к уточненным назначениям.

Согласно ожидаемой оценке исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2016 год дефицит составит 3527,1 млн. рублей, что выше уточненных назначений (Закон Республики Мордовия от 17 сентября 2016 года № 75-3) на 1613,4 млн. рублей, или на 84,3 процента.

В 2016 году государственные заимствования в соответствии с ожидаемой оценкой составят 30708,8 млн. рублей, что превысит объем дефицита и размер погашения долговых обязательств (30048,9 млн. рублей) на 659,9 млн. рублей, или на 2,2 %, и формируют риск несоблюдения положений статьи 106 Бюджетного кодекса.

Ожидается, что объем государственного долга Республики Мордовия по итогам исполнения бюджета Республики Мордовия за 2016 год увеличится по сравнению с 2015 годом на 5131,7 млн. рублей, или на 14,2 %, и составит 41174,5 млн. рублей.

Проведенный анализ исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия в проверяемом периоде показал:

- наличие значительных отклонений между планируемыми и фактическими показателями исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия, что свидетельствует о низком уровне финансовой дисциплины;
- превышение объема заимствований по сравнению с суммами, направляемыми на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, что свидетельствует о несоблюдении в 2015 году положений статьи 106 Бюджетного кодекса и риске несоблюдения их в 2016 году.

3. Анализ полноты и достоверности учета долговых обязательств, формирующих государственный долг Республики Мордовия, и отчетности по ним, а также своевременности и полноты исполнения долговых обязательств Республики Мордовия

Данные об объеме и структуре государственного долга Республики Мордовия на отчетные даты проверяемого периода в разрезе видов долговых обязательств представлены в таблице:

Виды долговых обязательств	Долг на 01.01.2014		Долг на 01.01.2015		Долг на 01.01.2016		Долг на 01.10.2016		Долг на 01.01.2017 (ожидаемое)	
	всего, млн. руб.	удельный вес, %	всего, млн. руб.	удельный вес, %	всего, млн. руб.	удельный вес, %	всего, млн. руб.	удельный вес, %	всего, млн. руб.	удельный вес, %
Бюджетные кредиты из федерального бюджета	13843,5	51,8	16867,0	59,0	18912,6	52,5	17151,4	41,9	19133,0	46,5
Государственные ценные бумаги Республики Мордовия	3000,0	11,2	3000,0	10,5	5400,0	15,0	9800,0	24,0	9800,0	23,8
Кредиты от кредитных организаций	7596,7	28,4	7250,0	25,4	10349,9	28,7	12111,2	29,6	9916,5	24,1
Государственные гарантии Республики Мордовия	2262,4	8,5	1451,1	5,1	1380,4	3,8	1825,0	4,5	2325,0	5,6
Итого	26702,7	100	28568,2	100	36042,8	100	40887,6	100	41174,5	100

Доля долга по бюджетным кредитам в общем объеме государственного долга Республики Мордовия сократится с 51,8 % по состоянию на 1 января 2014 года до 46,5 % на 1 января 2017 года.

Доля государственных ценных бумаг Республики Мордовия в общем объеме государственного долга Республики Мордовия вырастет с 11,2 % до 23,8 %. Если доля долга по государственным гарантиям Республики

Мордовия в общем объеме государственного долга на 1 января 2014 года составляла 8,5 %, то на 1 января 2017 года составит 5,6 процента.

Государственный долг по кредитам, привлекаемым от кредитных организаций, сократится с 28,4 % по состоянию на 1 января 2014 года до 24,1 % на 1 января 2017 года от общего объема государственного долга Республики Мордовия.

На 1 января 2017 года доля рыночного долга в совокупном объеме государственного долга Республики Мордовия составит 47,9 %, увеличившись на 8,3 % по сравнению с аналогичным показателем на 1 января 2014 года (39,6 %). Имеет место положительная тенденция динамики структуры государственного долга на фоне увеличения долговой нагрузки Республики Мордовия.

Факторы, повлиявшие на динамику государственного долга Республики Мордовия в 2014-2016 годах (объемы государственных заимствований и предоставления государственных гарантий, погашения основной суммы долга и исполнения обязательств по государственным гарантиям, учитываемого в составе источников финансирования дефицита бюджета Республики Мордовия), отражены в таблице:

(млн. руб.)

Виды долговых обязательств	Объем долга на начало года	Увеличение долга в результате заимствований и предоставления гарантий	Объем погашения долга по заимствованиям и списания долга по гарантиям	Объем долга на конец года
2014 г., всего	26702,7	53293,3	51427,7	28568,2
Государственные ценные бумаги	3000,0	-	-	3000,0
Бюджетные кредиты	13843,5	20064,9	17041,4	16867,0
Кредиты от кредитных организаций	7596,7	33228,4	33575,1	7250,0
Итого	24440,2	53293,3	50616,5	27117,0
Государственные гарантии	2262,4	-	811,3	1451,2
2015 г., всего	28568,2	45619,4	38190,3	36042,8
Государственные ценные бумаги	3000,0	3000,0	600,0	5400,00
Бюджетные кредиты	16867,0	24847,0	22847,0	18912,6
Кредиты от кредитных организаций	7250,0	17772,4	14672,6	10349,9
Итого	27117,0	45619,4	38119,6	34662,5
Государственные гарантии	1451,2	-	70,7	1380,4
2016 г., всего (на 01.10.2016)	36042,8	25259,2	20414,5	40887,6

Виды долговых обязательств	Объем долга на начало года	Увеличение долга в результате заимствований и предоставления гарантий	Объем погашения долга по заимствованиям и списания долга по гарантиям	Объем долга на конец года
Государственные ценные бумаги	5400,0	5000,0	600,0	9800,0
Бюджетные кредиты	18912,6	9200,0	10961,2	17151,4
Кредиты от кредитных организаций	10349,9	10559,2	8797,9	12111,2
Итого	34662,5	24759,2	20359,1	39062,6
Государственные гарантии	1380,4	500,0	55,4	1825,0
2016 г., всего (ожидаемое)	36042,8	32208,7	27077,1	41174,5
Государственные ценные бумаги	5400,0	5000,0	600,0	9800,0
Бюджетные кредиты	18912,6	13832,6	13612,2	19133,0
Кредиты от кредитных организаций	10349,9	11876,1	12309,5	9916,5
Итого	34662,5	30708,7	26521,7	38849,5
Государственные гарантии	1380,4	1500,0	555,4	2325,0

Привлечение бюджетом Республики Мордовия заемных средств составляет в 2014 году 53293,3 млн. рублей, в 2015 годах - 45619,4 млн. рублей, в 2016 году - 30708,8 млн. рублей, то есть в 2016 году по сравнению с 2014 годом привлечение уменьшится в 1,7 раза. Погашение основной суммы долга по долговым обязательствам Республики Мордовия уменьшится в 1,9 раза (с 51427,7 млн. рублей в 2014 году до 27077,1 млн. рублей в 2016 году).

Динамика государственного долга Республики Мордовия в 2014-2016 годах (в разбивке по видам долговых обязательств) отражена в таблице:

(млн. руб.)									
Виды долговых обязательств	Долг на 01.01.2014	Долг на 01.01.2015	Изменения за 2014 г. (+;-) / %	Долг на 01.01.2016	Изменения за 2015 г. (+;-) / %	Долг на 01.10.2016	Изменения за 9 месяцев 2016 года (+;-)	Долг на 01.01.2017 (ожидаемое)	Изменения за 2016 г. (+;-) / %
1	2	3	4=3-2	5	6=5-3	7	8=7-5	9	10=9-5
Государственные ценные бумаги	3000,0	3000,0	0,0 / 0,0	5400,0	2400,0 / 80	9800,0	4400,0	9800,0	4400,0 / 81,5
Бюджетные кредиты из федерального бюджета	13843,5	16867,0	3023,5 / 21,8	18912,6	2045,5 / 12,1	17151,4	-1761,2	19133,0	220,4 / 1,2

Виды долго- вых обяза- тельств	Долг на 01.01.2014	Долг на 01.01.2015	Измене- ния за 2014 г. (+;-) / %	Долг на 01.01.2016	Измене- ния за 2015 г. (+;-) / %	Долг на 01.10.2016	Измене- ния за 9 месяцев 2016 года (+;-)	Долг на 01.01.2017 (ожидае- мое)	Измене- ния за 2016 г. (+;-) / %
Кредиты от кредитных организаций	7596,7	7250,0	-346,7 / 4,6	10349,9	3099,9 / 42,8	12111,2	1761,3	9916,5	-433,4 / 4,2
Государ- ственные гарантии	2262,4	1451,1	-811,3 / 35,9	1380,4	-70,8 / 4,9	1825,0	444,6	2325,0	944,6 / 68,4
Итого	26702,7	28568,2	1865,5 / 7	36042,8	7474,6 / 26,2	40887,6	4844,8	41174,5	5131,7 / 14,2

В период 2014-2016 годов ежегодный прирост государственного долга Республики Мордовия составляет: в 2014 году - 7,0 %, в 2015 году - 26,2 %, в 2016 году - 14,2 %, в том числе: ежегодный прирост по государственным ценным бумагам: в 2015 году - 80 %, в 2016 году - 81,5 %; кредитов кредитных организаций: в 2015 году - 42,8 %, в 2016 году - 4,2 процента.

Долговая нагрузка на республиканский бюджет Республики Мордовия (отношение государственного долга к доходам бюджета без учета безвозмездных поступлений) выросла с 121,1 % в 2014 году до 186,8 % в 2016 году (ожидаемое) и находится на критически высоком уровне, практически двукратно превышая объем собственных доходов республиканского бюджета текущего финансового года (справочно: долговая нагрузка по итогам 2013 года составляла 172,1 процента).

Государственный долг Республики Мордовия подтвержден данными Долговой книги по состоянию на 1 января 2014 года, 1 января 2015 года и 1 января 2016 года, соответствует данным бухгалтерского учета (форма № 0504072 - остаток по счету 030100000 «Расчеты с кредиторами по долговым обязательствам») и отражен в балансе исполнения бюджета (форма № 0503120).

В соответствии с пунктом 2 статьи 121 Бюджетного кодекса информация о долговых обязательствах вносится финансовым органом субъекта Российской Федерации в государственную долговую книгу субъекта Российской Федерации в срок, не превышающий пяти рабочих дней с момента возникновения соответствующего обязательства.

Государственная гарантия в обеспечение обязательств АО «Мордовская ипотечная корпорация» в сумме 500,0 млн. рублей предоставлена на основании договора о предоставлении государственной гарантии № 01/15 от 30 декабря 2015 года, который вступает в силу с момента его подписания.

Информация о государственной гарантии Республики Мордовия, выданной в обеспечение обязательств АО «Мордовская ипотечная корпора-

ция» в сумме 500,0 млн. рублей, нашла свое отражение в Долговой книге Республики Мордовия в январе 2016 года.

Информация об указанной гарантии не отражалась в составе годового отчета об исполнении бюджета Республики Мордовия за 2015 год (форма № 503172) и, соответственно, программа предоставления государственных гарантий на 2015 год не может считаться исполненной.

В соответствии с приказами Минфина Республики Мордовия от 21 октября 2013 года № 79 (с изменениями), от 21 октября 2014 года № 134 (с изменениями) и от 26 октября 2015 года № 220 (с изменениями) были проведены инвентаризации обязательств по государственному долгу Республики Мордовия по состоянию на 31 декабря 2013 года, 31 декабря 2014 года и 31 декабря 2015 года. Расхождений с данными учета не установлено.

Объем и динамика ассигнований на погашение государственного долга Республики Мордовия за 2014-2015 годы и ожидаемое за 2016 год приведены в таблице:

(млн. руб.)

Виды долговых обязательств	Ассигнования на погашение государственного долга Республики Мордовия				
	2014 г.	2015 г.	отклонение, (+;-) / %,	2016 г. (ожидаемое)	отклонение, (+;-) / %,
1	3	5	6=5-3	7	8=7-5
Бюджетные кредиты	17041,4	22847,0	5805,6 / 34,1	13612,2	-9234,8 / 40,4
в том числе бюджетные кредиты на пополнение остатков средств	15360,0	17000,0	1640,0 / 10,7	9200,0	-7800,0 / 45,9
Кредиты от кредитных организаций	33575,1	14672,6	-18902,5 / 56,3	12309,5	-2363,0 / 16,1
Государственные ценные бумаги	0,0	600,0	600,0 / 100,0	600,0	0,0 / 0,0
Итого	50616,5	38119,6	-12496,9 / 24,7	26521,8	-11597,8 / 30,4

Ассигнования на погашение долговых обязательств в 2015 году по сравнению с 2014 годом уменьшились на 12496,9 млн. рублей, или на 24,7 %, в том числе: по бюджетным кредитам увеличились на 5805,6 млн. рублей, или на 34,1 %, по кредитам от кредитных организаций уменьшились на 18902,5 млн. рублей, или на 56,3 процента.

В 2016 году по сравнению с 2015 годом ассигнования на погашение долговых обязательств уменьшатся на 11597,8 млн. рублей, или на 30,4 %, в том числе: по бюджетным кредитам - на 9234,8 млн. рублей, или на 40,4 %, по кредитам от кредитных организаций - на 2363,0 млн. рублей,

или на 16,1 %, а по сравнению с 2014 годом ассигнования уменьшатся на 24094,7 млн. рублей, или на 47,6 процента.

Структура государственного долга Республики Мордовия по оставшемуся сроку до погашения представлена в таблице:

Срок погашения	Долг на 01.10.2016	
	всего, млн. руб.	удельный вес, %
2016 г.	3901,0	9,5
2017-2019 гг.	23962,0	58,6
2020-2034 гг.	13024,6	31,9
Итого	40887,6	100,0

Таким образом, пиковая нагрузка на республиканский бюджет Республики Мордовия по погашению государственного долга Республики Мордовия по состоянию на 1 октября 2016 года приходится на период 2017-2019 годов, когда необходимо погасить 58,6 % (23962,0 млн. рублей) долговых обязательств без учета новых заимствований (40887,6 млн. рублей), 31,9 % объема государственного долга предстоит погасить в 2020-2034 годах (13024,6 млн. рублей), что свидетельствует о неравномерной нагрузке на республиканский бюджет Республики Мордовия в части погашения государственного долга. С целью снижения рисков по погашению долговых обязательств в среднесрочной перспективе необходимо принятие мер в рамках управления государственным долгом по формированию равномерного графика погашения государственного долга Республики Мордовия.

4. Анализ результатов управления государственным долгом субъекта Российской Федерации

4.1. Анализ принимаемых мер по сокращению уровня долговой нагрузки, оптимизации структуры государственного долга, в том числе по проведению реструктуризации задолженности по долговым обязательствам Республики Мордовия

Реструктуризация задолженности Республики Мордовия перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам

В 2012 году в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 1325 «О дополнительных условиях и порядке

проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» проведена реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам для частичного покрытия дефицита бюджета, полученным Республикой Мордовия в 2010 году из федерального бюджета на ликвидацию последствий засухи по двум соглашениям (соглашение от 9 августа 2010 года № 01-01-06/06-289 и соглашение от 10 декабря 2010 года № 01-01-06/06-509). В соответствии с условиями реструктуризации задолженности по указанным соглашениям выплата задолженности была отсрочена к исполнению до 2023 года, а также предоставлена рассрочка возврата кредита с 2023 по 2032 год с установлением платы за пользование кредитом в размере 0,5 % годовых. Сумма реструктурированной задолженности составила 1508,9 млн. рублей.

В 2015 году по данным соглашениям в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее - Федеральный закон № 384-ФЗ) были заключены дополнительные соглашения о снижении платы за пользование кредитом с 0,5 % годовых до 0,1 % годовых, начиная с 1 января 2015 года. Данное мероприятие дало экономию в 2015 году в сумме 6,0 млн. рублей.

В 2015 году в соответствии с Федеральным законом № 384-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2015 года № 292 «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2015 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» проведена реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным бюджету Республики Мордовия из федерального бюджета для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) по следующим договорам:

- соглашение № 01-01-06/06-109 от 16 апреля 2010 года, сумма реструктурированной задолженности - 1008,7 млн. рублей;
- соглашение № 01-01-06/06-215 от 21 июня 2010 года, сумма реструктурированной задолженности - 1371,3 млн. рублей;
- соглашение № 01-01-06/06-297 от 12 августа 2010 года, сумма реструктурированной задолженности - 271,8 млн. рублей;
- соглашение № 01-01-06/06-38 от 6 апреля 2011 года, сумма реструктурированной задолженности - 3290,1 млн. рублей;

- соглашение № 01-01-06/06-78 от 11 мая 2011 года, сумма реструктурированной задолженности - 1062,9 млн. рублей;
- соглашение № 01-01-06/06-150 от 25 июля 2011 года, сумма реструктурированной задолженности - 41,6 млн. рублей;
- соглашение № 01-01-06/06-353 от 16 сентября 2011 года, сумма реструктурированной задолженности - 23,6 млн. рублей.

Общий объем реструктурированной задолженности составил 7115,6 млн. рублей. Реструктуризация была проведена на условиях предоставления рассрочки уплаты кредита с 2025 по 2034 год и уплаты за пользование средствами кредита процентов в размере 0,1 % годовых. Проведенная реструктуризация позволила сэкономить средства бюджета на обслуживание долговых обязательств в 2015 году в размере 132,9 млн. рублей.

В результате проведенных в указанный период реструктуризаций была снижена долговая нагрузка по бюджетным кредитам на республиканский бюджет Республики Мордовия в среднесрочной перспективе.

4.2. Соблюдение норм Бюджетного кодекса Российской Федерации (статьи 92.1, 106, 107, 111 и 112) и регионального бюджетного законодательства в процессе управления государственным долгом Республики Мордовия

4.2.1. Соблюдение норм Бюджетного кодекса Российской Федерации (статьи 92.1, 106, 107, 111 и 112) в процессе управления государственным долгом Республики Мордовия

Анализ соблюдения Республикой Мордовия норм Бюджетного кодекса (статей 92.1, 106, 107, 111 и 112) показал следующее.

Согласно пункту 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. В случае утверждения законом субъекта Российской Федерации о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и (или) снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации, дефицит бюджета может превысить вышеуказанные ограничения в пределах суммы данных поступлений и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета.

В соответствии с частью 8 статьи 7 Федерального закона от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 58-ФЗ) установлено, что до 1 января 2017 года в случае утверждения законом субъекта Российской Федерации о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации разницы между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта Российской Федерации другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, дефицит бюджета субъекта Российской Федерации может превысить ограничения, установленные пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса, в пределах указанной разницы.

Размер дефицита по итогам исполнения республиканского бюджета за 2014-2015 годы, по данным годовых отчетов об исполнении республиканского бюджета с учетом норм Федерального закона № 58-ФЗ, составил 10,7 % и 14,5 %, соответственно. По ожидаемой оценке исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия дефицит не превысит 14,3 % с учетом ограничений, установленных пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса.

Данные, необходимые для расчета рассматриваемого показателя, приведены в таблице:

(млн. руб.)

	Утверждено законом о бюджете Республики Мордовия / исполнено	2014 г.	2015 г.	2016 г. ожидаемое исполнение
Объем доходов	утверждено	38005,5	36510,3	38983,6
	исполнено	35508,0	33157,0	35166,9
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	утверждено	25799,2	22573,0	25861,5
	исполнено	23592,1	19749,6	22044,8
Объем расходов	утверждено	41315,1	43297,5	40897,3
	исполнено	40337,3	39183,1	38694,0
Дефицит республиканского бюджета	утверждено	3309,5	6787,3	1913,7
	исполнено	4829,3	6026,1	3527,1
Акции и иные формы участия в капитале, находящиеся в государственной собственности Республики Мордовия	утверждено	0,0	4,0	1,5
	исполнено	0,0	3,2	
Изменение остатков средств бюджетов	утверждено	3309,5	1319,0	153,7
	исполнено	2309,3	1150,8	153,7

	Утверждено законом о бюджете Республики Мордовия / исполнено	2014 г.	2015 г.	2016 г. ожидаемое исполнение
Разница между полученными и погашенными Республикой Мордовия бюджетными кредитами, предоставленными республиканскому бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации	утверждено	3023,5	2580,0	220,4
	исполнено	3023,5	2000,0	220,4
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений*, % (Норма, установленная Бюджетным кодексом: не более 15 %)	исходя из показателей, утвержденных Законом о республиканском бюджете	12,8	12,8	6,0
	исходя из показателей исполнения республиканского бюджета	10,7	14,5	14,3

*С учетом положений статьи 92.1 Бюджетного кодекса, предусматривающих возможность превышения установленного ограничения с учетом разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами из федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом № 58-ФЗ.

Несоблюдение Республикой Мордовия в проверяемом периоде положений статьи 106 Бюджетного кодекса указано в разделах 2 и 4.2.2 отчета.

Пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса установлено, что предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Плановые и фактические показатели предельных объемов государственного долга Республики Мордовия и объемов доходов республиканского бюджета Республики Мордовия без учета безвозмездных поступлений приведены в таблице:

(млн. руб.)

	Утверждено законом о бюджете Республики Мордовия / исполнено	2014 г.	2015 г.	2016 г. ожидаемое исполнение
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	утверждено	25799,2	22573,0	25861,5
	исполнено	23592,1	19749,6	22044,7
Предельный объем государственного долга	утверждено	42666,2	42065,6	44774,1
	исполнено	28568,2	36042,8	41174,5
Объем государственного долга по бюджетным кредитам	утверждено	16867,0	19447,0	19133,0
	исполнено	16867,0	18912,6	19133,0

	Утверждено законом о бюджете Республики Мордовия / исполнено	2014 г.	2015 г.	2016 г. ожидаемое исполнение
Отношение предельного объема государственного долга Республики Мордовия к объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений, %	исходя из законодательно утвержденных показателей республиканского бюджета*	100,0	100,2	85,2
	исходя из показателей исполнения республиканского бюджета*	121,1*	182,5*	186,8*

* В соответствии с Федеральным законом № 58-ФЗ до 1 января 2018 года предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации может превышать ограничения, установленные пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса, в пределах объема государственного долга субъекта Российской Федерации по бюджетным кредитам по состоянию на 1 января текущего года и (или) в случае утверждения законом субъекта Российской Федерации о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации бюджетных кредитов, привлекаемых в текущем финансовом году в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в пределах указанных кредитов. До 1 января 2018 года верхний предел государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации устанавливается с соблюдением указанных условий.

При утверждении республиканского бюджета Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов предельный объем государственного долга Республики Мордовия превысил в 2015 году сумму доходов республиканского бюджета без учета объема безвозмездных поступлений с учетом условий, установленных частью 9 статьи 7 Федерального закона № 58-ФЗ, на 45550,2 тыс. рублей, или на 0,2 %, с учетом бюджетных кредитов.

С учетом части 9 статьи 7 Федерального закона № 58-ФЗ, предусматривающей до 1 января 2018 года возможность превышения ограничений, установленных пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса, предельный объем государственного долга Республики Мордовия составляет в 2014 году 49,6 % общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений, в 2015 году - 86,7 %, в 2016 году (ожидаемое) - 99,9 процента.

Пунктом 6 статьи 107 Бюджетного кодекса предусмотрено, что законом о бюджете субъекта Российской Федерации устанавливаются верхний предел государственного внутреннего долга и верхний предел государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации (при наличии такового) по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода, с указанием, в том числе, верхнего предела долга по государственным гарантиям субъекта

Российской Федерации. Соблюдение данных положений бюджетного законодательства Республики Мордовия в 2014-2016 годах приведено в таблице:

(млн. руб.)

Утверждено законом о бюджете Республики Мордовия / исполнено		Верхний предел государственного внутреннего долга Республики Мордовия	Верхний предел долга Республики Мордовия по государственным гарантиям
На 01.01.2015 г.	утверждено	29660,4	1651,1
	исполнено	28568,2	1451,1
На 01.01.2016 г.	утверждено	38865,4	1880,4
	исполнено	36042,8	1380,4
На 01.01.2017 г.	утверждено Законом о республиканском бюджете Республики Мордовия на 2016 г. (в редакции от 17.09.2016 г. № 75-З)	39572,4	3150,0
	ожидаемое	41174,5	2325,0

Согласно показателям, приведенным в таблице, по итогам исполнения республиканского бюджета за 2014 и 2015 годы превышение верхнего предела государственного внутреннего долга Республики Мордовия (в том числе верхнего предела долга по государственным гарантиям Республики Мордовия) на 1 января 2015 года и на 1 января 2016 года не допущено.

Статьей 111 Бюджетного кодекса установлено, что объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год не должен превышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Расчет рассматриваемого показателя приведен в таблице:

(млн. руб.)

Год	Утверждено / исполнено	Объем расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия	15 % объема расходов республиканского бюджета Республики Мордовия, за исключением объема расходов, осуществляемых за счет субвенций	Отношение объема расходов на обслуживание государственного долга к объему расходов республиканского бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций, %
2014	утверждено	1012,6	5959,4	2,5
	исполнено	1012,6	5827,1	2,6
2015	утверждено	1435,6	6239,3	3,5
	исполнено	1430,3	5482,9	3,9

Год	Утверждено / исполнено	Объем расходов на об- служивание государ- ственного долга Республики Мордовия	15 % объема расходов республиканского бюд- жета Республики Мор- довия, за исключением объема расходов, осу- ществляемых за счет субвенций	Отношение объема расходов на обслуживание государ- ственного долга к объему расходов республиканского бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций, %
2016	утверждено Зако- ном о республи- канском бюджете (в редакции от 17.09.2016 г. № 75-3)	1715,8	5870,4	4,4
	ожидаемое	2335,0	5539,9	6,3

Фактическая доля расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия в общем объеме расходов республиканского бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций, составила: в 2014 году - 2,6 %, 2015 году - 3,9 %, за январь-сентябрь 2016 года - 5,5 %, ожидаемое в 2016 году - 6,3 %, и имеется тенденция к увеличению, при этом находится в пределах размеров, предусмотренных законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год.

При исполнении республиканского бюджета предельные значения, указанные в статьях 107 и 111 Бюджетного кодекса, не нарушались, в связи с чем ограничения, предусмотренные статьей 112 Бюджетного кодекса, к Республике Мордовия не применялись.

4.2.2. Анализ соблюдения регионального бюджетного законодательства в процессе управления государственным долгом Республики Мордовия

Анализ исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2014 год, 2015 год и 9 месяцев 2016 года свидетельствует о том, что в 2014 году имело место несоблюдение установленного пунктом 1 статьи 1 Закона Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-3 «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» размера прогнозируемого дефицита бюджета Республики Мордовия.

Так, пунктом 1 статьи 1 Закона Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-3 «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (с изменениями) прогнозируемый дефицит бюджета Республики Мордовия был установлен в сумме 3309,5 млн. рублей. Согласно Закону Республики Мордовия от 29 июня 2015 года № 48-3 «Об исполнении республиканского бюджета Республики Мордовия за 2014 год» дефицит достиг 4829,3 млн. рублей, то

есть плановый показатель был превышен на 1519,8 млн. рублей, или на 45,9 процента.

В 2015 году Законом Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-З «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с учетом изменений) утверждена Программа государственных внутренних заимствований Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, в которой предельный объем заимствований Республики Мордовия превысил сумму, предусмотренную на финансирование дефицита республиканского бюджета и погашение долговых обязательств республиканского бюджета, на 3035,2 млн. рублей, или на 8,5 %, что связано с включением в источники финансирования дефицита республиканского бюджета бюджетных кредитов, предоставляемых муниципальным образованиям из республиканского бюджета, сверх реально располагаемых источников финансирования дефицита республиканского бюджета.

Подпрограммой «Управление государственным долгом Республики Мордовия» государственной программы повышения эффективности управления государственными финансами в Республике Мордовия на 2014-2022 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Мордовия от 21 октября 2013 года № 475, предусмотрено проведение следующих мероприятий: мониторинг состояния государственного и муниципального долга Республики Мордовия; поддержание кредитного рейтинга Республики Мордовия; переход к преимущественно рыночному финансированию дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия; обеспечение своевременности исполнения долговых обязательств Республики Мордовия.

Реализация основных мероприятий подпрограммы «Управление государственным долгом Республики Мордовия» характеризуется 5 целевыми показателями (индикаторами). Сведения о реализации в 2014 и 2015 годах целевых показателей (индикаторов) подпрограммы приведены в таблице:

Наименование показателя (индикатора)	Единица измерения	2014 г.		2015 г.		На 01.10.2016	
		план	факт	план	факт	план	факт*
Соблюдение соответствия параметров государственного долга Республики Мордовия бюджетным ограничениям, определяемым законодательством Российской Федерации и Республики Мордовия	да = 1 нет = 0	1	1	1	1	1	1

Наименование показателя (индикатора)	Единица измерения	2014 г.		2015 г.		На 01.10.2016	
		план	факт	план	факт	план	факт*
Кредитный рейтинг Республики Мордовия по шкале международных рейтинговых агентств	место	B1/B+/B+	B1	B1/B+/B+	B2	B1/B+/B+	B+
Просроченная задолженность по государственным долговым обязательствам Республики Мордовия	тыс. руб.	0	0	0	0	0	0
Соответствие показателя «Доля расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия в общем объеме расходов республиканского бюджета Республики Мордовия» требованиям Бюджетного кодекса	да = 1 нет = 0	1	1	1	1	1	1
Отношение объема государственного долга Республики Мордовия (без учета бюджетных кредитов) к доходам Республики Мордовия без учета объема безвозмездных поступлений	%	не выше 100	50	не выше 100	86,8	не выше 100	148,7

* Данные на основании оперативной отчетности. В соответствии с пунктом 62 методики оценки эффективности государственных программ Республики Мордовия, утвержденной постановлением Правительства Республики Мордовия от 27 июня 2011 года № 234 года, сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ представляется Минэкономике Республики Мордовия в Правительство Республики Мордовия не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом.

Из приведенных в таблице данных следует, что плановые значения целевых показателей (индикаторов), установленных подпрограммой на 2014 год, достигнуты. По итогам 2015 года не достигнуто установленное целевое значение по показателю (индикатору) «Кредитный рейтинг Республики Мордовия по шкале международных рейтинговых агентств» - кредитный рейтинг Республики Мордовия составил B2, что ниже установленного целевого значения показателя.

Оценка эффективности реализации подпрограммы «Управление государственным долгом Республики Мордовия», рассчитанная Минэкономике Республики Мордовия в соответствии с методикой оценки эффективности государственных программ Республики Мордовия, утвержденной постановлением Правительства Республики Мордовия от 27 июня 2011 года № 234, снизилась с 1,0 балла в 2014 году до 0,8 балла в 2015 году

Выполнение в проверяемом периоде государственной программы повышения эффективности управления государственными финансами в Республике Мордовия на 2014-2022 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Мордовия от 21 октября 2013 года № 475, в части достижения плановых значений целевых показателей (индикаторов)

подпрограммы «Управление государственным долгом Республики Мордовия» не привело к снижению долговой нагрузки на республиканский бюджет Республики Мордовия, предусмотренному в качестве одного из ожидаемых результатов реализации государственной программы.

Долговая нагрузка на республиканский бюджет Республики Мордовия (отношение государственного долга к доходам бюджета без учета безвозмездных поступлений) выросла со 121,1 % в 2014 году до 186,8 % в 2016 году (ожидаемое).

По результатам исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2014 год:

- объем государственного долга Республики Мордовия на 1 января 2015 года вырос до 28568,2 млн. рублей (на 1865,5 млн. рублей, или на 7,0 %) с 26702,7 млн. рублей на 1 января 2014 года;
- дефицит составил 4829,3 млн. рублей, увеличившись на 1116,1 млн. рублей, или на 30,1 %, по сравнению с 2013 годом.

Установленные в Основных направлениях бюджетной политики на 2014-2016 годы задачи сокращения дефицита республиканского бюджета, а также оптимизации объема государственного долга не выполнены.

По результатам исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2015 год:

- объем государственного долга Республики Мордовия на 1 января 2016 года вырос до 36042,8 млн. рублей (на 7474,6 млн. рублей, или на 26,2 %) с 28568,2 млн. рублей по состоянию на 1 января 2015 года;
- расходы на обслуживание государственного долга Республики Мордовия составили 1430,3 млн. рублей, увеличившись на 417,7 млн. рублей, или на 41,2 %, по сравнению с 2014 годом.

Таким образом, задача снижения расходов на обслуживание государственного долга, установленная в Основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2015 и на плановый период 2016 и 2017 годов в целях эффективного управления государственным долгом Республики Мордовия и принятия мер по снижению долговой нагрузки, не выполнена.

Кроме того, темпы роста объема государственного долга Республики Мордовия в 2015 году выросли до 26,2 % с 7,0 % в 2014 году, что свидетельствует о дальнейшем росте уровня государственного долга региона и отсутствии предпосылок для его снижения в среднесрочной перспективе.

В соответствии с ожидаемой оценкой исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2016 год:

- дефицит бюджета составит 3527,1 млн. рублей, или 16 % от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, при целевом показателе не более 10 %;

- доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам от кредитных организаций по состоянию на 1 января 2017 года составит 89,4 % от суммы доходов без учета безвозмездных поступлений при целевом показателе не более 70 %;

- расходы на обслуживание государственного долга составят 2335,0 млн. рублей, увеличившись на 904,7 млн. рублей, или на 63,2 %, по сравнению с фактическими расходами за 2015 год.

Таким образом, в соответствии с ожидаемой оценкой исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2016 год установленные в Основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2016 и на плановый период 2017 и 2018 годов не соблюдены условия по сохранению параметров дефицита бюджета и объема государственного рыночного долга Республики Мордовия в пределах указанных выше ограничений. Кроме того, задача снижения расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия в 2016 году не будет выполнена, как и в 2015 году.

4.3. Условия привлечения кредитов от кредитных организаций в бюджет Республики Мордовия, условия размещения и параметры выпусков государственных ценных бумаг Республики Мордовия

4.3.1. Условия привлечения кредитов от кредитных организаций в бюджет Республики Мордовия

В 2014-2016 годах привлечение в бюджет Республики Мордовия кредитов от кредитных организаций осуществлялось в соответствии с Программой государственных внутренних заимствований Республики Мордовия на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденной Законом Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-З «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (с изменениями), Программой государственных внутренних заимствований Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, утвержденной Законом Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-З «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изменениями), и Программой государственных внутренних заимствований Республики Мордовия на 2016 год, утвержденной Законом Рес-

публики Мордовия от 22 декабря 2015 года № 89-З «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2016 год» (с изменениями).

Динамика привлечения, погашения Республикой Мордовия кредитов кредитных организаций, а также долга по указанным кредитам отражена в таблице:

(млн. руб.)

Кредиты кредитных организаций										
2014 г.			2015 г.			2016 г.				
задол- жен- ность на 01.01.2014	привле- чено	погаше- но	задол- жен- ность на 01.01.2015	привле- чено	погаше- но	задолжен- ность на 01.01.2016	при- влече- но	пога- шено	задол- женность на 01.10.2016	задол- женность на 01.01.2017 (ожида- емое)
7596,7	33228,4	33575,1	7250,0	17772,4	14672,6	10349,9	10559,2	8797,9	12111,2	9916,5

На 1 января 2014 года государственный внутренний долг Республики Мордовия по кредитам от кредитных организаций составлял 7596,7 млн. рублей. В 2014 году проведение аукционов на оказание услуг по предоставлению кредитов не осуществлялось, так как в пределах финансового года использовались невыбранные лимиты по ранее заключенным государственным контрактам и кредитным договорам, а также привлекались средства по кредитным договорам в форме возобновляемых кредитных линий. Всего объем кредитных средств, привлеченных в 2014 году, составил 33228,4 млн. рублей, платежи по погашению основной суммы долга - 33575,1 млн. рублей, процентные платежи - 364,4 млн. рублей.

На 1 января 2015 года государственный долг Республики Мордовия по кредитам от кредитных организаций составил 7250,0 млн. рублей. Всего в 2015 году было проведено 37 электронных аукционов, по результатам 27 из них заключены государственные контракты. Общий объем привлечения кредитов по заключенным в 2015 году контрактам составил 7050,0 млн. рублей. Диапазон ставок по заключенным государственным контрактам составил от 13 % до 16,5 % годовых. Участие в аукционах принимали такие кредитные организации, как: ПАО «Сбербанк», ПАО «Совкомбанк», АКБ Актив банк (г. Саранск). Всего объем кредитных средств, привлеченных в 2015 году, составил 17772,4 млн. рублей, платежи по погашению основной суммы долга - 14672,6 млн. рублей, процентные платежи - 1040,8 млн. рублей.

На 1 января 2016 года государственный долг Республики Мордовия по кредитам от кредитных организаций составил 10349,9 млн. рублей. За 9 месяцев 2016 года было проведено 122 электронных аукциона, по результатам

33 из них заключены государственные контракты. Общий объем привлечения кредитов по заключенным контрактам составил 5500,0 млн. рублей. Диапазон ставок по заключенным государственным контрактам составил от 13,5 % до 14,5 % годовых. Всего объем кредитных средств, привлеченных за 9 месяцев 2016 года, составил 10559,2 млн. рублей, платежи по погашению основной суммы долга - 8797,9 млн. рублей, процентные платежи - 1078,1 млн. рублей. На 1 октября 2016 года государственный долг Республики Мордовия по кредитам от кредитных организаций составил 12111,2 млн. рублей и вырос по сравнению с 1 января 2014 года на 7596,7 млн. рублей, или в 1,6 раза.

Увеличение долга по кредитам кредитных организаций привело к росту расходов на обслуживание государственного долга по данному виду долговых обязательств с 364,4 млн. рублей в 2014 году до 1078,1 млн. рублей за 9 месяцев 2016 года.

Кредиты, действовавшие в 2014-2015 годах и прошедшем периоде 2016 года, предоставлялись на срок от 365 до 1095 дней.

Средневзвешенная годовая процентная ставка составляла по контрактам, действовавшим в 2014 году, - 9,2 %, в 2015 году - 12,2 %, в 2016 году - 12,7 процента.

4.3.2. Условия размещения и параметры выпусков государственных ценных бумаг Республики Мордовия

По состоянию на 1 января 2014 года государственный долг Республики Мордовия по государственным ценным бумагам составлял 3000,0 млн. рублей, в том числе: 5-летний выпуск государственных облигаций Республики Мордовия (государственный регистрационный номер RU34001MOR0) с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга в объеме 3000,0 млн. рублей, размещенный в 2013 году в объеме 3000,0 млн. рублей по номинальной стоимости с процентной ставкой купонного дохода в размере 9,25 % годовых, установленной по результатам размещения, и погашением в октябре 2018 года.

В проверяемом периоде Республикой Мордовия было размещено 2 облигационных займа на общую сумму 8000,0 млн. рублей: в 2015 и 2016 годах объем эмиссии выпуска государственных облигаций Республики Мордовия составил 3000,0 млн. рублей и 5000,0 млн. рублей, соответственно. В 2014 году государственные облигации Республикой Мордовия не размещались.

В 2015-2016 годах государственные заимствования путем выпуска и размещения государственных облигаций Республики Мордовия осуществ-

лялись Министерством финансов Республики Мордовия в соответствии с программами государственных внутренних заимствований Республики Мордовия, постановлениями Правительства Республики Мордовия от 2 февраля 2015 года № 47 и от 18 января 2016 года № 17 об установлении предельных объемов выпуска государственных ценных бумаг Республики Мордовия на 2015-2016 годы, соответственно, а также генеральными условиями эмиссии и обращения государственных облигаций Республики Мордовия, утвержденными постановлением Правительства Республики Мордовия от 21 января 2008 года № 12, условиями эмиссии и обращения государственных облигаций Республики Мордовия соответствующего года с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга и решениями об эмиссии государственных облигаций Республики Мордовия соответствующего года в форме документарных ценных бумаг на предъявителя с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга.

Размещение государственных облигаций Республики Мордовия в 2015 году

В октябре 2015 года Республикой Мордовия размещен 5-летний выпуск государственных облигаций (государственный регистрационный номер RU34002MORO) с объемом эмиссии 3000,0 млн. рублей по номинальной стоимости. Дата размещения - 21 октября 2015 года, дата окончательного погашения облигаций - 14 октября 2020 года. Условиями выпуска предусмотрено, что погашение номинальной стоимости облигаций осуществляется частями (амортизация): 19 апреля 2017 года - 20 % от номинальной стоимости облигаций, 18 июля 2018 года - 20 %, 17 июля 2019 года - 30 %, 14 октября 2020 года - 30 %. По облигациям в соответствии с условиями выпуска предусмотрена фиксированная ставка купонного дохода, периодичность выплаты купонного дохода составляет 91 день.

Размещение облигаций путем открытой подписки состоялось 21 октября 2015 года на ЗАО «ФБ ММВБ». По результатам формирования книги заявок спрос на государственные облигации Республики Мордовия со стороны инвесторов составил более 4,5 млрд. рублей, в 1,5 раза превысив объем предложения. Размещение облигационного займа осуществлялось по цене 100 % от номинальной стоимости, доходность к погашению - 14,47 % годовых. По результатам размещения ставка купонного дохода по государственным облигациям Республики Мордовия установлена в размере 13,75 % годовых.

Организаторы размещения - Банк ГПБ (АО), ООО «АТОН», АО ВТБ Капитал, ПАО «Совкомбанк», генеральный агент - Банк ГПБ (АО).

Размещение государственных облигаций Республики Мордовия в 2016 году

В сентябре 2016 года Республикой Мордовия размещен 5-летний выпуск государственных облигаций (государственный регистрационный номер RU34003MOR0) с объемом эмиссии 5000,0 млн. рублей по номинальной стоимости. Дата размещения - 9 сентября 2016 года, дата окончательного погашения облигаций - 3 сентября 2021 года. Условиями выпуска предусмотрено, что погашение номинальной стоимости облигаций осуществляется частями (амортизация): 6 сентября 2019 года - 30 % от номинальной стоимости облигаций, 4 сентября 2020 года - 30 %, 3 сентября 2021 года - 40 %. По облигациям в соответствии с условиями выпуска предусмотрена фиксированная ставка купонного дохода, периодичность выплаты купонного дохода составляет 91 день.

Размещение облигаций путем открытой подписки состоялось 9 сентября 2016 года на ЗАО «ФБ ММВБ». По результатам формирования книги заявок спрос на государственные облигации Республики Мордовия со стороны инвесторов составил 23000,0 млн. рублей, более чем в 4 раза превысив объем предложения. Размещение облигационного займа осуществлялось по цене 100 % от номинальной стоимости, доходность к погашению составила 12,22 % годовых. По результатам размещения ставка купонного дохода по государственным облигациям Республики Мордовия установлена в размере 11,70 % годовых.

Организаторы размещения - ПАО «Совкомбанк», Банк ГПБ (АО), АО ВТБ Капитал, генеральный агент - ПАО «Совкомбанк».

Размещение Республикой Мордовия в 2015 и 2016 годах государственных облигаций с амортизацией долга способствовало формированию равномерного графика погашения государственного долга Республики Мордовия.

4.4. Процедуры проведения и результаты конкурсов, проведенных субъектом Российской Федерации по отбору банков-кредиторов, а также состояние правового и организационного обеспечения мероприятий по противодействию коррупции

В 2014-2015 годах и прошедшем периоде 2016 года привлечение кредитов кредитных организаций в целях финансирования дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия и (или) погашения долговых обязательств Республики Мордовия осуществлялось в соответствии со следующими нормативными актами:

- Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- постановление Правительства Республики Мордовия от 30 декабря 2013 года № 587 «О мерах по совершенствованию системы закупок в Республике Мордовия» (с изменениями);
- постановление Правительства Республики Мордовия от 28 декабря 2015 года № 740 «Об утверждении Порядка формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Мордовия»;
- постановление Правительства Республики Мордовия от 28 декабря 2015 года № 739 «Об утверждении Порядка формирования, утверждения и ведения планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Мордовия»;
- постановление Правительства Республики Мордовия от 30 марта 2015 года № 162 «О региональной информационной системе в сфере закупок Республики Мордовия»;
- постановление Правительства Республики Мордовия от 2 февраля 2015 года № 54 «Об определении случаев осуществления банковского сопровождения контрактов, предметом которых являются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Республики Мордовия»;
- приказ Министерства финансов Республики Мордовия от 31 марта 2014 года № 33а «О контрактной службе Минфина Республики Мордовия».

Правовое обеспечение мероприятий по противодействию коррупции включает следующие нормативные правовые акты: Закон Республики Мордовия от 8 июня 2007 года № 54-З «О противодействии коррупции в Республике Мордовия»; Закон Республики Мордовия от 26 января 1996 года № 10-З «О государственной службе Республики Мордовия»; Указ Главы Республики Мордовия от 7 сентября 2015 года № 314-УГ «О некоторых вопросах совершенствования организации деятельности в области противодействия коррупции»; Указ Главы Республики Мордовия от 12 октября 2015 года № 336-УГ «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Мордовия»; Указ Главы Республики Мордовия от 21 августа 2009 года № 160-УГ «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Республики Мордовия, и государственными гражданами служащими Республики Мордовия сведений о доходах, об

имуществе и обязательствах имущественного характера»; Указ Главы Республики Мордовия от 23 июля 2009 года № 138-УГ «Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов»; Указ Главы Республики Мордовия от 28 декабря 2009 года № 267-УГ «Об утверждении Порядка уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Республики Мордовия к совершению коррупционных правонарушений, перечня сведений, содержащихся в уведомлениях, организации проверки этих сведений и регистрации уведомлений».

4.5. Использование механизма предоставления государственных гарантий Республики Мордовия как формы государственной поддержки

Предоставление государственных гарантий Республики Мордовия регламентировано Законом Республики Мордовия от 9 июля 2007 года № 71-3 «О некоторых вопросах предоставления средств республиканского бюджета Республики Мордовия и государственных гарантий Республики Мордовия», Законом Республики Мордовия от 21 февраля 2008 года № 5-3 «О предоставлении государственных гарантий Республики Мордовия» (с изменениями), постановлением Правительства Республики Мордовия от 10 апреля 2008 года № 137 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на предоставление государственных гарантий Республики Мордовия», приказом Министерства финансов Республики Мордовия от 29 июня 2009 года № 138 «О порядке проведения анализа финансового состояния претендента (поручителя) на предоставление государственной гарантии Республики Мордовия».

Согласно данным Долговой книги остаток долговых обязательств по государственным гарантиям Республики Мордовия по состоянию на 1 января 2014 года составил 2262,4 млн. рублей (8,5 % от общего объема государственного долга Республики Мордовия, действовали 7 договоров, принципалы - ЗАО «Мордовский бекон», ООО «Алатырьзерноресурс», ООО «ВКМ Сталь», ОАО «Ламзурь», ОАО «Мордовская ипотечная корпорация», бенефициары - Саранский филиал Банка «Возрождение», ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Мордовское отделение № 8589 Сбербанка России, филиал Банка ВТБ в г. Саранске).

В 2015 году в соответствии с Программой государственных гарантий Республики Мордовия в валюте Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, утвержденной Законом Республики Мордовия от 19 декабря 2014 года № 99-3 «О республиканском бюджете

Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», Правительством Республики Мордовия выдана гарантия по кредиту, предоставленному АО «Мордовская ипотечная корпорация», в целях строительства многоквартирных жилых домов в Республике Мордовия, в том числе объектов инженерной инфраструктуры, необходимых для ввода в эксплуатацию данных жилых домов. В соответствии с договором о предоставлении государственной гарантии Республики Мордовия от 30 декабря 2015 года № 01/15 гарант гарантирует обязательства принципала по погашению задолженности по основному долгу и процентам по кредитному договору. Ответственность гаранта ограничивается суммой 500,0 млн. рублей. Срок действия государственной гарантии - до 8 июля 2018 года. Гарантия предоставлена с правом предъявления гарантом регрессных требований к принципалу. Гарантия предоставлена при условии предоставления принципалом обеспечения исполнения своего обязательства по договору. Министерством финансов Республики Мордовия был проведен анализ финансового состояния принципала в соответствии с постановлением Правительства Республики Мордовия от 10 апреля 2008 года № 137 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на предоставление государственных гарантий Республики Мордовия» и приказом Министерства финансов Республики Мордовия от 29 июня 2009 года № 138 «О порядке проведения анализа финансового состояния претендента (поручителя) на предоставление государственной гарантии Республики Мордовия».

Согласно данным Долговой книги остаток долговых обязательств по государственным гарантиям Республики Мордовия по состоянию на 1 октября 2016 года составил 1825,0 млн. рублей (4,5 % от общего объема государственного долга Республики Мордовия, действовали 4 договора, принципалы - ЗАО «Мордовский бекон», ООО «ВКМ Сталь», ОАО «Ламзурь», ОАО «Мордовская ипотечная корпорация», бенефициары - Саранский филиал Банка «Возрождение», ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Мордовское отделение № 8589 Сбербанка России).

Программой государственных гарантий Республики Мордовия в валюте Российской Федерации на 2016 год, утвержденной Законом Республики Мордовия от 22 декабря 2015 года № 89-З «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2016 год», предусмотрено предоставление организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), финансирующим за счет своих средств строительство объектов инфраструктуры (средств размещения) Чемпионата мира по футболу 2018 года на

территории Республики Мордовия, в 2016 году государственной гарантии в объеме 1000,0 млн. рублей с правом регрессного требования.

Остаток долговых обязательств по государственным гарантиям Республики Мордовия по состоянию на 1 января 2017 года ожидается в объеме 2325,0 млн. рублей (5,6 % от общего объема государственного долга Республики Мордовия).

Случаи исполнения государственных гарантий в 2014-2015 годах и за 9 месяцев 2016 года за счет средств бюджета Республики Мордовия отсутствуют.

4.6. Анализ динамики и структуры расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия

Объем и структура расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия в 2014-2015 годах и за 9 месяцев 2016 года сформировались исходя из структуры государственного долга в соответствующих периодах.

Объем и динамика расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия за 2014-2015 годы, за 9 месяцев 2016 года и за 2016 год (оценка) приведены в таблице:

(млн. руб.)

Долговые обязательства	Сумма расходов на обслуживание за 2013 г. (справочно)	Сумма расходов на обслуживание за 2014 г.	Отклонение расходов 2014 г. от 2013 г.	Темп прироста (снижения), %	Сумма расходов на обслуживание за 2015 г.	Отклонение расходов 2015 г. от 2014 г.	Темп прироста (снижения), %	Сумма расходов на обслуживание за 9 месяцев 2016 г.	Сумма расходов на обслуживание за 2016 г. (оценка)	Отклонение расходов 2016 г. от 2015 г.	Темп прироста (снижения), %
1	2	3	4=3-2	5	6	7=6-3	8	9	10	11=10-6	12
Бюджетные кредиты	334,5	371,4	37,0	11,0	126,6	-244,9	-65,9	8,4	57,4	-69,2	-45,3
Кредиты кредитных организаций	744,4	364,4	-380,0	-51,0	1040,8	676,4	185,6	1078,1	1512,8	472,0	45,3
Государственные ценные бумаги	0,0	276,7	276,7	-	262,9	-13,8	-0,5	474,6	764,8	501,9	190,9
Итого	1078,9	1012,6	-66,3	-6,2	1430,3	417,7	41,2	1561,1	2335,0	904,7	63,2

Существенный рост расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия наблюдается в 2015 году - на 41,2 %. Одной из причин явился рост объема государственного долга Республики Мордовия в 1,26 раза по сравнению с 2014 годом.

Структура расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия за период 2014, 2015 годов, за 9 месяцев 2016 года и за 2016 год (оценка) приведена в таблице:

Долговые обязательства	Единица измерения	2013 г. (справочно)	2014 г.	2015 г.	2016 г. (9 месяцев)	2016 г. (ожидаемое)
Бюджетные кредиты	млн. руб.	334,5	371,4	126,6	8,4	57,4
	%	31,0	36,7	8,8	0,5	2,5
Кредиты кредитных организаций	млн. руб.	744,4	364,4	1040,8	1078,1	1512,8
	%	69,0	36,0	72,8	69,1	64,8
Государственные ценные бумаги	млн. руб.	0,0	276,7	262,9	474,6	764,8
	%	0,0	27,3	18,4	30,4	32,8
Расходы на обслуживание государственного долга	млн. руб.	1078,9	1012,6	1430,3	1561,1	2335,0

Значительный удельный вес в расходах на обслуживание государственного долга Республики Мордовия занимают расходы на обслуживание кредитов кредитных организаций: доля расходов на обслуживание долговых обязательств по кредитам, полученным от кредитных организаций, увеличится с 36 % в 2014 году от общего объема расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия до 64,8 % в 2016 году, или на 28,8 %, при росте объемов на 1148,4 млн. рублей в связи с увеличением ставок по привлекаемым кредитам кредитных организаций в 2015 году; доля расходов на обслуживание долговых обязательств по государственным ценным бумагам Республики Мордовия увеличится с 27,3 % в 2014 году до 32,8 % в 2016 году от общего объема расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия при росте объемов на 488,1 млн. рублей (увеличение расходов на обслуживание государственных облигаций Республики Мордовия обусловлено эмиссией новых выпусков в 2015 и 2016 годах).

Расходы на обслуживание государственного долга Республики Мордовия сопоставимы: в 2014 и 2015 годах - с расходами на культуру и кинематографию (1093,0 млн. рублей и 1406,8,0 млн. рублей), в 2016 году (ожидаемое) - с расходами на культуру и кинематографию, физическую культуру и спорт (2068,1 млн. рублей).

Возражения или замечания руководителя объекта контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

Выводы

1. В соответствии с Основными направлениями бюджетной и налоговой политики Республики Мордовия на 2014-2016 годы, утвержденными Указом Главы Республики Мордовия от 16 октября 2013 года № 239-УГ, при реализации политики в области управления государственным долгом Республики Мордовия в 2014-2016 годах особое внимание должно быть уделено оптимизации объема государственного долга и поддержанию его на безопасном уровне, сокращению дефицита республиканского бюджета.

По результатам исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2014 год:

- объем государственного долга Республики Мордовия на 1 января 2015 года вырос до 28568,2 млн. рублей (на 1865,5 млн. рублей, или на 7,0 %) с 26702,7 млн. рублей на 1 января 2014 года;

- дефицит составил 4829,3 млн. рублей, увеличившись на 1116,1 млн. рублей, или на 30,1 %, по сравнению с 2013 годом.

Установленные в Основных направлениях бюджетной политики на 2014-2016 годы задачи сокращения дефицита республиканского бюджета, а также оптимизации объема государственного долга не выполнены.

В соответствии с Основными направлениями долговой политики Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, утвержденными Указом Главы Республики Мордовия от 29 августа 2014 года № 199-УГ, реализация государственной долговой политики Республики Мордовия в 2015-2017 годах должна осуществляться в рамках решения следующих ключевых задач:

- поддержание накопленного уровня государственного долга в пределах, установленных бюджетным законодательством, с перспективой к снижению в среднесрочной перспективе;

- снижение расходов на обслуживание государственного долга.

По результатам исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2015 год:

- объем государственного долга Республики Мордовия на 1 января 2016 года вырос до 36042,8 млн. рублей (на 7474,6 млн. рублей, или на 26,2 %) с 28568,2 млн. рублей по состоянию на 1 января 2015 года;

- расходы на обслуживание государственного долга Республики Мордовия составили 1430,3 млн. рублей, увеличившись на 417,7 млн. рублей, или на 41,2 %, по сравнению с 2014 годом.

Таким образом, задача снижения расходов на обслуживание государственного долга, установленная в Основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2015 и на плановый период 2016 и 2017 годов в целях эффективного управления государственным долгом Республики Мордовия и принятия мер по снижению долговой нагрузки, не выполнена.

Кроме того, темпы роста объема государственного долга Республики Мордовия в 2015 году выросли до 26,2 % с 7,0 % в 2014 году, что свидетельствует о дальнейшем росте уровня государственного долга региона и отсутствии предпосылок для его снижения в среднесрочной перспективе.

В Основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, утвержденных Указом Главы Республики Мордовия от 19 августа 2015 года № 294-УГ, установлено, что одним из факторов, определяющих развитие долговой политики республики в 2016 году, будет являться соблюдение жестких условий по сохранению параметров дефицита бюджета и объема государственного рыночного долга Республики Мордовия, а также достижению цели снижения расходов на обслуживание государственного долга.

В соответствии с ожидаемой оценкой исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2016 год:

- дефицит бюджета составит 3527,1 млн. рублей, или 16 % от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, при целевом показателе не более 10 %;

- доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам от кредитных организаций по состоянию на 1 января 2017 года составит 89,4 % от суммы доходов без учета безвозмездных поступлений при целевом показателе не более 70 %;

- расходы на обслуживание государственного долга составят 2335,0 млн. рублей, увеличившись на 904,7 млн. рублей, или на 63,2 %, по сравнению с фактическими расходами за 2015 год.

Таким образом, в соответствии с ожидаемой оценкой исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2016 год установленные в Основных направлениях долговой политики Республики Мордовия на 2016 и на плановый период 2017 и 2018 годов условия по сохранению параметров дефицита бюджета и объема государственного рыночного долга Республики Мордовия в пределах указанных выше ограничений не соблюдены. Кроме того, задача снижения расходов на обслуживание государственного долга Республики Мордовия в 2016 году не будет выполнена, как и в 2015 году.

2. Наличие в проверяемом периоде значительных отклонений между основными показателями республиканского бюджета Республики Мордовия, утвержденными первоначальными редакциями законов Республики Мордовия о республиканском бюджете, и уточненными показателями, существенно превышающими первоначальные плановые показатели, свидетельствует о низком уровне планирования республиканского бюджета Республики Мордовия, а также связано с неоднократными изменениями объемов межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Так, в 2014 году первоначально утвержденные показатели параметров республиканского бюджета Республики Мордовия были увеличены: по доходам - на 41 % и по расходам - на 42,6 %, по дефициту - на 63,6 %; в 2015 году: по доходам - на 23,5 % и по расходам - на 31,7 %, по дефициту - в 2,1 раза, в 2016 году: по доходам - на 26,4 % и по расходам - на 23,1 %, по дефициту - снижение на 19,7 %, и в связи с этим плановые показатели источников финансирования дефицита республиканского бюджета Республики Мордовия существенно изменялись в ходе исполнения республиканского бюджета.

Вместе с тем уточненные показатели параметров республиканского бюджета Республики Мордовия ежегодно не исполнялись в проверяемом периоде, что свидетельствует о низком уровне финансовой дисциплины, а также допущено превышение объема заимствований по сравнению с суммами, направляемыми на финансирование дефицита республиканского бюджета и погашение долговых обязательств.

По итогам исполнения республиканского бюджета Республики Мордовия за 2014-2016 годы неисполнение уточненных плановых показателей составляет:

- в 2014 году: по доходам - на 6,6 %, в том числе: по налоговым и неналоговым доходам - на 8,6 %, по расходам - на 2,4 %, а по дефициту сложилось превышение на 49,5 %;

- в 2015 году: по доходам - на 9,2 %, в том числе: по налоговым и неналоговым доходам - на 12,5 %, по расходам - на 9,5 %, по дефициту снижение на 11,2 %;

- в 2016 году (ожидаемое): по доходам - на 9,8 %, в том числе: по налоговым и неналоговым доходам - на 14,8 %, по расходам - на 5,4 %, по дефициту - превышение на 83,4 процента.

Систематическое неисполнение налоговых и неналоговых доходов составило: в 2014 году - 8,6 %, в 2015 году - 12,5 %, в 2016 году (ожидаемое) - 14,8 процента.

Основными причинами неисполнения налоговых доходов по сравнению с запланированными являлись недопоступления по налогу на прибыль (по крупным налогоплательщикам: ПАО «Мордовцемент», ОАО «РЖД», ОАО «Саранский завод «Резинотехника», ОАО «Саранский ДСК», ООО «Газпром межрегионгаз Саранск», Мордовское отделение ПАО «Сбербанк России», ЗАО «ГПБЛ-Саранск»), по налогу на доходы физических лиц (уменьшение поступлений ПАО «Мордовцемент», ОАО «Рузхиммаш», ОАО «Саранский приборостроительный завод»), по акцизам.

Неисполнение по неналоговым доходам связано с непоступлением доходов от продажи материальных и нематериальных активов (доходов от реализации газораспределительных систем, находящихся в собственности Республики Мордовия).

При этом не выполняется план по расходам республиканского бюджета на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда (в 2015 году - 3,2 %, в 2016 году - 10 %), на реализацию мероприятий программы по Чемпионату мира по футболу 2018 года (в 2015 году - 24,5 %, в 2016 году - 4,5 %), на реализацию отдельных Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (в 2014 году - 1,0 %, в 2015 году - 4,0 %), по расходам дорожного фонда Республики Мордовия (в 2014 году - 15,4 %, в 2015 году - 6,3 %, в 2016 году - 3,7 процента).

Из-за неисполнения прогнозных показателей по доходам республиканского бюджета и несмотря на принимаемые меры по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов и оптимизации расходов (оптимизации и реорганизации сети государственных и муниципальных учреждений, проведении инвентаризации мероприятий государственных программ с целью их оптимизации и переноса расходов на более поздний период, в целях сокращения неэффективных затрат инвентаризация объектов недвижимости и земельных участков, принадлежащих государственным учреждениям, и др.), размер дефицита бюджета Республики Мордовия увеличился в 2014 году на 30,1 % по сравнению с 2013 годом и составил 4829,3 млн. рублей, в 2015 году - на 24,8 % по сравнению с 2014 годом и составил 6026,1 млн. рублей, что привело к увеличению государственного долга и объемов государственных заимствований Республики Мордовия. В 2016 году дефицит бюджета (ожидаемое) составит 3527,1 млн. рублей.

Необходимо отметить, что государственные заимствования превышают фактически сложившийся объем дефицита республиканского бюджета и погашения долговых обязательств в 2015 году на 3,3 % и в 2016 году (ожидае-

мое) - на 2,2 %, что свидетельствует о несоблюдении в 2015 году положений статьи 106 Бюджетного кодекса и риске несоблюдения их в 2016 году.

3. В период 2014-2016 годов государственный долг Республики Мордовия увеличится в 1,5 раза: на 14471,8 млн. рублей, с 26702,7 млн. рублей на 1 января 2014 года до 41174,5 млн. рублей на 1 января 2017 года (ожидаемое).

Долговая нагрузка на республиканский бюджет Республики Мордовия (отношение государственного долга к доходам бюджета без учета безвозмездных поступлений) выросла с 121,1 % в 2014 году до 186,8 % в 2016 году (ожидаемое) и находится на критически высоком уровне, практически двукратно превышая объем доходов республиканского бюджета без учета безвозмездных поступлений текущего финансового года.

4. Пиковая нагрузка на республиканский бюджет Республики Мордовия по погашению государственного долга Республики Мордовия по состоянию на 1 октября 2016 года приходится на период 2017-2019 годов, когда необходимо погасить 58,6 % (23962,0 млн. рублей) долговых обязательств без учета новых заимствований (40887,6 млн. рублей), 31,9 % объема государственного долга предстоит погасить в 2020-2034 годах (13024,6 млн. рублей), что свидетельствует о неравномерной нагрузке на республиканский бюджет Республики Мордовия в части погашения государственного долга.

С целью снижения рисков по погашению долговых обязательств в среднесрочной перспективе необходимо принятие мер в рамках управления государственным долгом по формированию равномерного графика погашения государственного долга Республики Мордовия.

5. В 2014 году Республикой Мордовия не соблюден установленный пунктом 1 статьи 1 Закона Республики Мордовия от 25 декабря 2013 года № 94-3 «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (с изменениями) размер прогнозируемого дефицита бюджета Республики Мордовия (3309,5 млн. рублей). Согласно Закону Республики Мордовия от 29 июня 2015 года № 48-3 «Об исполнении республиканского бюджета Республики Мордовия за 2014 год» дефицит составил 4829,3 млн. рублей, превысив плановый показатель на 1519,8 млн. рублей, или на 45,9 процента.

Законом Республики Мордовия 19 декабря 2014 года № 99-3 «О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с учетом изменений) утверждена Программа государственных внутренних заимствований Республики Мордовия на

2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, в которой предельный объем государственных заимствований превысил сумму, предусмотренную на финансирование дефицита республиканского бюджета и погашение долговых обязательств республиканского бюджета, на 3035,2 млн. рублей, или на 8,5 %, что свидетельствует о несоблюдении положений статьи 106 Бюджетного кодекса.

6. Минфином Республики Мордовия информация о предоставленной Республикой Мордовия государственной гарантии в обеспечение обязательств АО «Мордовская ипотечная корпорация» в объеме 500,0 млн. рублей, которая вступила в силу 30 декабря 2015 года, была отражена в Долговой книге Республики Мордовия в январе 2016 года. В результате в годовом отчете об исполнении бюджета Республики Мордовия за 2015 год предоставление указанной гарантии не отражено.

7. В проверяемом периоде Республикой Мордовия были нарушены условия соглашений о предоставлении бюджету Республики Мордовия из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Республики Мордовия:

- от 24 сентября 2014 года № 01-01-06/06-331 по итогам исполнения республиканского бюджета за 2014 год дефицит бюджета Республики Мордовия составил 4829,3 млн. рублей, или на 1519,5 млн. рублей больше установленного ограничения (3309,8 млн. рублей);

- от 2 декабря 2015 года № 01-01-06/06-225 по итогам 2015 года дефицит бюджета Республики Мордовия составил 6026,1 млн. рублей, или на 2716,6 млн. рублей больше предусмотренного соглашением ограничения (3309,5 млн. рублей), и доля общего объема долговых обязательств Республики Мордовия от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений составила 182,5 %, или больше показателя, установленного соглашением, на 32,5 % (150 %). Фактическая доля общего объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам от кредитных организаций от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2015 год составила 79,7 %, превысив установленное соглашением ограничение в размере 55 процентов.

В связи с указанными нарушениями Министерством финансов Республики Мордовия в 2015 и 2016 годах произведен досрочный возврат бюджетных кредитов в федеральный бюджет в объеме 3804,9 млн. рублей и 2511,2 млн. рублей, соответственно.

8. Достижения плановых значений целевых показателей (индикаторов) подпрограммы «Управление государственным долгом Республики Мор-

довия» государственной программы повышения эффективности управления государственными финансами в Республике Мордовия на 2014-2022 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Мордовия от 21 октября 2013 года № 475, (кроме показателя кредитного рейтинга) не привело к снижению долговой нагрузки на республиканский бюджет Республики Мордовия, предусмотренному в качестве одного из ожидаемых результатов реализации госпрограммы.

Таким образом, долговая нагрузка республиканского бюджета Республики Мордовия находится на критически высоком уровне, в связи с этим Правительству Республики Мордовия необходимо принять меры, направленные на:

- увеличение налоговых и неналоговых доходов бюджета, в том числе путем пересмотра (отмены) налоговых льгот, снижения объема недоимки по налоговым сборам, повышения эффективности администрирования доходов;
- повышение качества планирования республиканского бюджета, а также уровня финансовой дисциплины его исполнения;
- проведение обоснованной и взвешенной политики по управлению государственным долгом, в первую очередь предусматривающей снижение фактической долговой нагрузки (отношение объема государственного долга к доходам бюджета без учета безвозмездных поступлений) на республиканский бюджет; сокращение расходов на обслуживание государственного долга; формирование равномерного графика погашения государственного долга с целью снижения рисков по погашению долговых обязательств в среднесрочной перспективе.

Предложения

1. Направить информационное письмо Главе Республики Мордовия В.Д. Волкову.
2. Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.Н. МАНУЙЛОВА

**Председатель Счетной палаты
Республики Мордовия**

Н.С. ЛАРЬКОВ

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 69К (1144) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности расходования средств федерального бюджета на закупку кресел-колясок для инвалидов в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации председателю Фонда социального страхования Российской Федерации, губернатору Брянской области - председателю правительства Брянской области, первому вице-губернатору - председателю правительства Самарской области, руководителю государственного учреждения - Алтайского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, руководителю государственного учреждения - Красноярского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации.

Направить информационные письма Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации.

Направить информационное письмо в Федеральную антимонопольную службу.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности расходования средств федерального бюджета на закупку кресел-колясок для инвалидов в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.3.1.16 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год, пункт 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина по вопросу обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации от 7 июля 2016 года № Пр-1306.

Предмет аудита эффективности

1. Оценка достаточности созданной в Российской Федерации системы предоставления реабилитационных услуг в части обеспечения потребности инвалидов в креслах-колясках.

2. Использование средств федерального бюджета на обеспечение инвалидов креслами-колясками.

Объекты аудита эффективности

Фонд социального страхования Российской Федерации (г. Москва);
правительство Самарской области (г. Самара);

правительство Брянской области (г. Брянск);
государственное учреждение - Алтайское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации (г. Барнаул);
государственное учреждение - Красноярское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации (г. Красноярск);
автономная некоммерческая организация «Катаржина» (г. Москва);
общество с ограниченной ответственностью «ОТТО БОКК Мобилити» (г. Тольятти, Самарская область).

Срок проведения аудита эффективности: с 26 сентября по 23 декабря 2016 года.

Цели аудита эффективности

1. Определить, позволяет ли созданная в Российской Федерации система реабилитационных услуг удовлетворить потребность инвалидов в креслах-колясках.

Критерии оценки эффективности:

- принятые нормативные правовые акты по своему содержанию в полной мере обеспечивают правовое регулирование в части качественного и своевременного обеспечения инвалидов креслами-колясками;
- практическая организация деятельности Фонда социального страхования Российской Федерации, его территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иных организаций обеспечивает доступность обращения инвалида за получением кресла-коляски и позволяет обеспечить потребность в данном виде технических средств реабилитации в полной мере;
- наличие рынка реабилитационных услуг в части изготовления кресел-колясок и перспективных мер его развития;
- рост удовлетворения потребности инвалидов в обеспечении креслами-колясками.

2. Определить эффективность и результативность расходования средств федерального бюджета на закупку кресел-колясок.

Критерии оценки эффективности:

- соблюдение объектами аудита экономичности и результативности при использовании выделенных бюджетных ассигнований на приобретение кресел-колясок.
- отсутствие возможных коррупционных рисков, связанных с проведением конкурсных процедур по отбору организаций исполнителей и заклю-

чению с ними государственных контрактов и договоров на приобретение кресел-колясок;

- обеспечение Фондом социального страхования Российской Федерации, его территориальными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации контроля за использованием средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации.

3. Определить качество предоставления государственной услуги по обеспечению инвалидов креслами-колясками.

Критерии оценки эффективности:

- инвалиды позитивно оценивают деятельность государственных органов по обеспечению их креслами-колясками;

- уменьшились обращения инвалидов за преждевременной заменой и ремонтом кресел-колясок;

- уменьшились обоснованные письменные обращения инвалидов и обращения в судебные органы, связанные с обеспечением инвалидов креслами-колясками.

Проверяемый период деятельности: 2014-2015 годы и истекший период 2016 года.

Краткая характеристика проверяемой сферы

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 181-ФЗ) государство гарантирует инвалидам проведение реабилитационных мероприятий, получение технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду за счет средств федерального бюджета (далее - ТСР).

В соответствии с пунктом 4 Правил обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2008 года № 240 (далее - Правила № 240), ТСР предоставляются инвалидам по месту жительства уполномоченными органами. К уполномоченным органам относятся территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым в соответствии со статьей 26⁸ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» переданы полномочия по обеспечению инвалидов ТСП на основании соглашений, заключенных Минтрудом России и высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее - уполномоченные органы).

В 2014 году полномочия Российской Федерации по обеспечению инвалидов ТСП осуществлялись Фондом социального страхования Российской Федерации (далее - Фонд, ФСС) в 62 субъектах Российской Федерации и г. Байконуре. В 21 субъекте Российской Федерации данные полномочия осуществлялись органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Удмуртская Республика, г. Москва, Воронежская, Иркутская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Амурская, Брянская, Калининградская, Курская, Московская, Омская, Орловская, Тамбовская, Тюменская и Челябинская области).

В 2015 году ФСС осуществлял полномочия в 70 регионах (включая Республику Крым и г. Севастополь) и в г. Байконуре, органы исполнительной власти - в 15 субъектах Российской Федерации. С 2015 года 6 субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Чувашская Республика, Иркутская, Калининградская, Московская и Омская области) отказались от реализации полномочий по обеспечению ТСП.

В 2016 году от реализации полномочий по обеспечению ТСП отказались 3 субъекта Российской Федерации (Республика Татарстан, Амурская область, Рязанская область). Таким образом, в 2016 году ФСС осуществлял полномочия в 73 регионах и в г. Байконуре, органы исполнительной власти - в 12 субъектах Российской Федерации.

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 610 осуществляет Минтруд России.

Средства федерального бюджета на предоставление инвалидам ТСП предусматриваются Минтруду России и ФСС в рамках государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 1297.

По состоянию на 1 января 2016 года, по данным Росстата, в Российской Федерации число инвалидов составило 12751,0 тыс. человек (по состоя-

нию на 1 января 2015 года - 12924,0 тыс. человек, на 1 января 2014 года - 12946 тыс. человек), в том числе 617,0 тыс. детей-инвалидов (по состоянию на 1 января 2015 года - 605,0 тыс. человек, на 1 января 2014 года - 580,0 тыс. человек).

В 2015 году выданы индивидуальные программы реабилитации или абилитации (далее - ИПР) с рекомендациями о нуждаемости в креслах-колясках 194,2 тыс. инвалидов и детей-инвалидов (в 2014 году - 166,4 тыс. инвалидов и детей-инвалидов).

Результаты аудита эффективности

Цель 1. Определить, позволяет ли созданная в Российской Федерации система реабилитационных услуг удовлетворить потребность инвалидов в креслах-колясках

1.1. Оценка полноты нормативно-правового регулирования вопросов предоставления инвалидам кресел-колясок и достаточность положений действующих нормативных правовых актов Российской Федерации в части обеспечения инвалидов креслами-колясками

В целом нормативно-правовая база обеспечения инвалидов креслами-колясками сформирована, в то же время отдельные положения нормативных правовых актов нуждаются в совершенствовании.

В соответствии со статьей 11¹ Федерального закона № 181-ФЗ к ТСР относятся устройства, содержащие технические решения, в том числе специальные, используемые для компенсации или устранения стойких ограничений жизнедеятельности инвалида.

В частности, к ТСР относятся специальные средства для передвижения - кресла-коляски (далее - кресла-коляски, коляски).

Согласно Федеральному перечню реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 2347-р, к ТСР отнесены кресла-коляски с ручным приводом (комнатные, прогулочные, активного типа), с электроприводом, малогабаритные.

В соответствии с пунктом 7 утвержденной приказом Минтруда России от 24 мая 2013 года № 214н Классификации технических средств реабилитации (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденного распоряжением Правительства Российской Фе-

дерации от 30 декабря 2005 года № 2347-р, (далее - классификация ТСР) в классификацию ТСР включен 21 вид кресел-колясок. С 2013 года виды кресел-колясок, включенные в классификацию ТСР, формировались три раза в различных вариантах (приложение № 1 к настоящему отчету, приложения в Бюллетене не публикуются).

В соответствии с пунктом 2 Правил № 240 обеспечение инвалидов ТСР, в том числе креслами-колясками, осуществляется в соответствии с ИПР инвалидов, разрабатываемыми главными бюро медико-социальной экспертизы по соответствующему субъекту Российской Федерации (далее - государственное учреждение МСЭ), по форме и в порядке, утвержденными приказом Минтруда России от 31 июля 2015 года № 528н.

Перечень показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации утвержден приказом Минтруда России от 9 декабря 2014 года № 998н (далее - приказ № 998н), которым установлено, что при внесении в ИПР инвалида рекомендаций о нуждаемости в кресле-коляске специалистами государственных учреждений МСЭ указываются отдельные технические характеристики кресел-колясок (виды спинки, сидения, подлокотника, подножки и приспособлений, а также ширина, глубина, высота сидения, высота спинки, высота подлокотника и предназначение (детское, взрослое), тип управления (с ручным приводом от обода колеса, с рычажным приводом, с электроприводом, активного типа), альтернативные виды управления: головой, подбородком, пальцем руки, культи руки, ногой, иные альтернативные виды управления коляской с электроприводом).

Проверкой установлено, что учет социальных условий инвалида при назначении ТСР положениями приказа № 998н не предусмотрен. В частности, при принятии решения государственным учреждением МСЭ об обеспечении креслами-колясками с электроприводом, имеющими значительный вес и габариты, не учитываются жилищные условия инвалида (наличие лифта, пандуса, размеры квартиры и другие социальные условия), которые отражаются в акте обследования жилищных условий инвалида, составляемом работником социальной службы.

Выявлены нарушения и недостатки, связанные с отсутствием должного контроля за качеством составления ИПР государственными учреждениями МСЭ в части соответствия характеристик рекомендуемых кресел-колясок положениям приказа № 998н, способствующие затруднению реализации полномочий по обеспечению инвалидов креслами-колясками и снижению их эффективности.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 7 Порядка организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы, утвержденного приказом Минтруда России от 11 октября 2012 года № 310н, контроль за решениями государственных учреждений МСЭ осуществляет Федеральное бюро МСЭ.

В ходе проверки установлено, что в ИПР инвалидов фиксируются как недостаточные характеристики рекомендуемых видов кресел-колясок, не учитывающие в полной мере антропометрические, физиологические и иные индивидуальные особенности инвалидов (детей-инвалидов), так и избыточные.

В частности, в Алтайском крае из 62 проверенных ИПР только 8 (13 %) содержали технические характеристики кресел-колясок, учитывающие индивидуальные особенности инвалида.

Составление ИПР без учета индивидуальных особенностей инвалида является одной из причин отказа от предоставляемых им уполномоченными органами кресел-колясок. За проверяемый период от кресел-колясок, приобретенных уполномоченными органами, отказались 2,7 тыс. инвалидов (0,7 % от численности обратившихся инвалидов за получением кресел-колясок), в том числе: в 2014 году отказались 778 инвалидов (0,5 %), в 2015 году - 1249 инвалидов (1,1 %), за 9 месяцев 2016 года - 494 инвалида (0,4 процента).

В 2015 году наибольшее количество отказов от кресел-колясок в Псковской области - 23,4 % от общего количества приобретенных кресел-колясок, в г. Севастополе - 9,3 %, в Белгородской области - 7,9 %, в Еврейской автономной области - 7,5 процента.

По данным министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области, в 87 % случаев отказа инвалидов не устраивают технические характеристики предлагаемых кресел-колясок.

Инвалиду, проживающему в Брянской области, выдано направление на получение комнатной кресла-коляски для детей-инвалидов с ДЦП. От получения данной кресла-коляски мать ребенка-инвалида отказалась в связи с тем, что кресло-коляска не подошла ребенку по размерам.

В Федеральном законе № 181-ФЗ и Правилах № 240 процедура отказа инвалида от предоставляемого ему ТСР не установлена. В связи с чем на практике выявлены факты отказов инвалидов от кресел-колясок на любом этапе их получения, как сразу при поставке изделия поставщиком, так и после его приемки. Действия уполномоченного органа при возврате ко-

ляски после ее получения инвалидом от поставщика, в том числе процедуры приемки, постановки на учет, хранения, не урегулированы.

Конкретные технические характеристики кресел-колясок, учитывающие физиологические особенности инвалида, предполагают в ряде случаев приобретение колясок по индивидуальному заказу.

В целом в Российской Федерации по индивидуальным заказам в проверяемый период приобретено 1802 кресла-коляски (0,6 % от общего количества приобретенных кресел-колясок), в том числе: в 2014 году - 750 кресел-колясок (0,7 %), в 2015 году - 713 кресел-колясок (0,5 %), за 9 месяцев 2016 года - 339 кресел-колясок (0,7 процента).

В ходе проверки установлено, что нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы предоставления инвалидам ТСР, не содержат положений, определяющих количество рекомендуемых ТСР с одинаковым реабилитационным эффектом и функциональным назначением, что позволяет назначить инвалиду не одну коляску одного вида и может привести к дополнительным расходам бюджетных средств.

Так, инвалиду, проживающему в Самарской области, рекомендованы две прогулочные коляски: одна - с ручным приводом, другая - с электроприводом (ИПР от 11 декабря 2014 года № 1587, разработанная бессрочно).

По данным, представленным ФСС, в ИПР инвалида (б/н от 4 февраля 2016 года) включены 3 кресла-коляски, две из которых с одинаковым функциональным назначением (кресло-коляска с электроприводом прогулочная, кресло-коляска с ручным приводом базовая комнатная и кресло-коляска с ручным приводом базовая прогулочная).

Государственные учреждения МСЭ в ИПР инвалидов зачастую фиксируют технические и потребительские характеристики рекомендуемых кресел-колясок, не предусмотренные приказом № 998н, что создает риски дополнительного расходования бюджетных средств на их закупки.

Так, государственным учреждением МСЭ Самарской области в ИПР от 11 декабря 2014 года № 1587 инвалиду рекомендована кресло-коляска (прогулочная с электроприводом) с детальным перечнем технических характеристик, не предусмотренных приказом № 998н (электронная регулировка угла наклона спинки и сидения, амортизаторы, электроосвещение, скорость, дальность хода и другие). Коляска приобретена уполномоченным органом строго в соответствии с рекомендациями, содержащимися в ИПР, по цене 729,5 тыс. рублей, что превышает более чем в два раза среднюю стоимость для данного вида кресла-коляски.

Установлены случаи, когда рекомендации, указанные в ИПР, позволяют уполномоченному органу при закупке кресла-коляски указывать любые технические требования к изделию по своему усмотрению. В ИПР инвалида от 1 августа 2014 года № 966 государственным учреждением МСЭ Самарской области рекомендована кресло-коляска с электроприводом комнатная с дополнительными функциями.

Возможность установления дополнительных технических требований к креслам-коляскам предусмотрена в рекомендациях ФСС для составления технических заданий при проведении конкурсных процедур размещения заказов на поставку кресел-колясок с ручным приводом (письмо ФСС от 29 февраля 2012 года № 15-03-18/06-2203). Однако данные рекомендации не распространяются на субъекты Российской Федерации, осуществляющие полномочия по обеспечению инвалидов ТСР.

В этой связи целесообразно разработать рекомендации для всех уполномоченных органов по составлению технических заданий при проведении конкурентных процедур по закупке кресел-колясок (за исключением приобретаемых по индивидуальным заказам).

Пунктом 6 Правил № 240 определено, что ТСР передаются инвалиду бесплатно в безвозмездное пользование, не подлежат сдаче, отчуждению в пользу третьих лиц, в том числе продаже или дарению.

При этом действующими нормативными правовыми актами уполномоченный орган, на который бы возлагались функции по проверке фактического применения инвалидом полученных ТСР, а также порядок контроля за использованием инвалидом ТСР не определены. Отсутствие контроля за использованием инвалидом ТСР не исключает возможности продажи ТСР как самим инвалидом, так и его законным представителем.

В этой связи в целях обеспечения контроля за использованием инвалидом ТСР, реабилитационного эффекта от предоставляемого ТСР и оценки эффективности использования средств федерального бюджета на указанные цели требуется осуществление мониторинга использования инвалидами предоставляемых ему ТСР, предусматривающего взаимодействие уполномоченных органов с органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации.

Срок эксплуатации установлен от 1,6 года для кресел-колясок малогабаритных (для инвалидов с высокой ампутацией нижних конечностей), в том числе для детей-инвалидов, до 6 лет - для кресел-колясок с ручным приводом (комнатные, прогулочные, активного типа), с электроприводом,

малогабаритных, в том числе для детей-инвалидов (приказ Минтруда России от 24 мая 2013 года № 215н). По окончании срока эксплуатации кресло-коляска заменяется на аналогичное изделие в соответствии с характеристиками, указанными в ИПР.

В случае установления инвалидности бессрочно при замене кресла-коляски изменения антропометрических данных инвалида, состояния его здоровья, степени социальной активности, работоспособности, возраст не учитываются, поскольку оценка данных параметров при замене ТСР не предусмотрена нормативными правовыми актами. В этой связи требуется установление процедуры оценки изменения индивидуальных особенностей инвалидов, для которых инвалидность установлена бессрочно при замене полагающихся им в соответствии с ИПР кресел-колясок.

Кроме того, в нормативных правовых актах отсутствует порядок предоставления ТСР инвалиду при переосвидетельствовании и внесении в ИПР повторных рекомендаций (в случае если ИПР со сроком действия), в том числе по обеспечению аналогичной коляской.

В этих случаях инвалид, получив новую ИПР, может сразу встать на учет на обеспечение следующей коляской, несмотря на то, что коляска ему уже была предоставлена. Данная ситуация ведет к двойному предоставлению изделия и увеличению соответствующих расходов бюджетных средств.

Так, в Самарской области ребенок-инвалид, в декабре 2015 года получивший на замену кресло-коляску с ручным приводом для больных ДЦП прогулочную (на основании ИПР от 2 июня 2009 года № 801 со сроком действия до 29 марта 2016 года), на основании новой ИПР с рекомендованной креслом-коляской (выдана 10 марта 2016 года) 15 марта 2016 года вновь поставлен на учет на обеспечение креслом-коляской.

Частью 9 статьи 11 Федерального закона № 181-ФЗ с 2015 года установлена обязанность государственных учреждений МСЭ направлять выписки из ИПР инвалида в уполномоченные органы, на которые возложено проведение мероприятий, предусмотренных ИПР инвалида, а уполномоченных органов - предоставлять информацию об исполнении возложенных на них ИПР инвалида мероприятий в федеральные учреждения МСЭ.

Случаи несвоевременного получения уполномоченными органами из государственных учреждений МСЭ выписок из ИПР инвалида в ходе проверки не выявлены.

В то же время установлены случаи несвоевременного предоставления территориальными органами ФСС в государственные учреждения МСЭ информации о предоставлении инвалиду кресла-коляски, что свидетельствует

об отсутствии должного контроля со стороны Фонда за организацией взаимодействия между территориальными органами ФСС и учреждениями МСЭ.

Так, в нарушение части 9 статьи 11 Федерального закона № 181-ФЗ и пункта 3 Порядка предоставления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями независимо от их организационно-правовых форм информации об исполнении возложенных на них индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида и индивидуальной программой реабилитации или абилитации ребенка-инвалида мероприятий в федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы, утвержденного приказом Минтруда России от 15 октября 2015 года № 723н, региональным отделением ФСС по Алтайскому краю информация об исполнении возложенных ИПР мероприятий по обеспечению инвалидов креслами-колясками в государственное учреждение МСЭ в 2016 году не представлялась.

Дополнительное соглашение № 1 к соглашению об информационном взаимодействии между Фондом социального страхования Российской Федерации и федеральным государственным бюджетным учреждением «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы» Минтруда России (далее - ФГБУ ФБ МСЭ) от 26 июня 2014 года № 17-03-31/10-2241П заключено Фондом только 18 октября 2016 года.

В связи с этим полноценное информационное взаимодействие с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия на момент проведения проверки не осуществлено.

1.2. Оценка достаточности в Российской Федерации рынка реабилитационных услуг в части изготовления (приобретения) кресел-колясок

Согласно информации государственного реестра медицинских изделий и организаций (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий (далее - реестр), размещенного на официальном сайте Росздравнадзора в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее - сеть «Интернет»), в реестре значится 21 организация, производственные площадки которых находятся на территории Российской Федерации.

Данные системы «СПАРК», а также открытые данные, размещенные в сети «Интернет», показывают, что по состоянию на 18 октября 2016 года действовали 30 организаций, основным видом деятельности которых является производство кресел-колясок для инвалидов (приложение № 2

к настоящему отчету). Значительная часть данных организаций зарегистрирована в 2016 году и в 2015 году свою деятельность не осуществляла. В 2015 году производство кресел-колясок в Российской Федерации осуществлялось 13 организациями, из которых одно среднее предприятие (со среднесписочной численностью до 100 человек) и 12 малых предприятий (со среднесписочной численностью до 50 человек), в том числе 8 - микропредприятий (со среднесписочной численностью до 5 человек).

Основными производителями кресел-колясок в Российской Федерации, согласно информации Минпромторга России (письмо от 1 сентября 2016 года № ГК-55009/25), являются АНО «Катаржина», ООО «ОТТО БОКК Мобилити», ООО «НПП «ИНКАР-М» и ООО «Благотворительный центр активной реабилитации инвалидов «Преодоление» (далее - ООО БЦАРИ «Преодоление»).

В обеспечении инвалидов креслами-колясками участвуют не только российские предприятия-производители, но и поставщики (торговые организации), среди которых есть официальные дилеры крупных зарубежных производителей.

Производственная мощность основных производителей кресел-колясок, по данным Минпромторга России, составляет 79,3 тыс. кресел-колясок в год. Оценка объемов продукции, выпускаемой иными российскими организациями - производителями кресел-колясок, не представляется возможной в связи с отсутствием в открытом доступе соответствующей информации.

По данным субъектов Российской Федерации, потребность в креслах-колясках на 2016 год составила 166,3 тыс. единиц, или в 2 раза больше производственной мощности основных российских производителей кресел-колясок.

Анализ данных, представленных субъектами Российской Федерации, о национальной принадлежности производителей кресел-колясок, участвующих в 2015 году в поставках по государственным контрактам, показывает, что из общего количества приобретенных в 2015 году кресел-колясок (143,6 тыс. единиц) кресла-коляски зарубежного производства составили 53,1 %. По состоянию на 1 октября 2016 года кресел-колясок зарубежного производства приобретено почти 44,7 тыс. единиц (91 % от общего количества приобретенных кресел-колясок).

В Брянской области в проверяемом периоде практически все государственные контракты (договоры) заключены на поставку кресел-колясок иностранного производства (Бельгия, Италия, Германия, Китай).

В ходе проверки установлено, что из 2789 кресел-колясок для инвалидов, закупленных региональным отделением ФСС по Алтайскому краю в 2014 году, у российских производителей (ООО «ОТТО БОКК Мобилити», АНО «Катаржина» и ООО «Завод специального оборудования», г. Владимир) приобретено 1327 единиц (47 %), в 2015 году - из 2415 кресел-колясок - 1139 единиц (47 %). По состоянию на 1 октября 2016 года из 2127 кресел-колясок - 1209 (56 процентов).

Проверкой установлено, что цены на аналогичные изделия у поставщиков зарубежных кресел-колясок зачастую ниже, чем у российских производителей. Так, в 2014 году в Алтайском крае цена кресла-коляски с ручным приводом бельгийского производства составляла 8,2 тыс. рублей, что на 38,8 % ниже цены коляски с аналогичными техническими характеристиками у российского производителя. В 2015 году цена на кресло-коляску с ручным приводом (комнатная) китайского производства на 3,4 тыс. рублей ниже аналогичного кресла-коляски российского производства.

Исходя из результатов проведенной проверки, можно сделать вывод о том, что российский рынок производителей кресел-колясок недостаточно развит и ему трудно конкурировать с зарубежными компаниями, имеющими более мощную производственную базу.

1.3. Оценка обоснованности выбора единственного поставщика кресел-колясок с учетом его производственных мощностей по изготовлению кресел-колясок и их качества, соотношения импортных и отечественных комплектующих

В проверяемый период в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 10 мая 2014 года № 792-р и от 31 августа 2016 года № 1835-р (далее - распоряжения № 792-р и № 1835-р) единственными поставщиками кресел-колясок для инвалидов были определены ООО «ОТТО БОКК Мобилити», АНО «Катаржина» и, начиная с 2016 года, также ООО БЦАРИ «Преодоление» (далее - единственные поставщики).

Объем поставок определен ежегодно для ООО «ОТТО БОКК Мобилити» - 40 тыс. кресел-колясок, АНО «Катаржина» - 2 тыс. кресел-колясок и ООО БЦАРИ «Преодоление» в 2016 году - 1 тыс. кресел-колясок.

При обосновании выбора единственных поставщиков кресел-колясок для инвалидов Минтруд России исходил из высокого уровня локализации производства предприятий, качества производимых кресел-колясок, минимизации сроков обеспечения инвалидов креслами-колясками.

ООО «ОТТО БОКК Мобилити» создано в 2011 году в целях производства кресел-колясок по технологиям немецкого ортопедического концерна ОТТО БОКК, его производственные мощности позволяют производить до 60,0 тыс. кресел-колясок в год.

ООО «ОТТО БОКК Мобилити» производит кресла-коляски с ручным приводом «Старт» комнатные и прогулочные, как единственный поставщик предоставляет 12 вариантов комплектации кресел-колясок.

По информации ООО «ОТТО БОКК Мобилити», представленной в Минтруд России (письмо от 28 июля 2015 года № АК-074-3/28-07/2015), в IV квартале 2015 года локализацию производства (отношение цены материалов и комплектующих, производимых предприятиями Российской Федерации, к цене продукции, в процентах) планировалось довести до уровня 70 %. По состоянию на 1 ноября 2016 года данный показатель не достигнут, уровень локализации производства составил 65 процентов.

Вне Российской Федерации закупаются 6-дюймовые литые передние колеса для комнатных колясок, 8-дюймовые передние колеса с пневматической покрышкой для прогулочных колясок, 24-дюймовые задние приводные колеса с ободом, литые и надувные, в сборе, металлические части вилок передних колес, тормоза, метизы, опционные детали. Все другие компоненты, материалы и комплектующие поставляются российскими предприятиями. Доля иностранных материалов и комплектующих изделий в стоимости кресел-колясок составляет не более 36 % (акт торгово-промышленной палаты г. Тольятти от 23 декабря 2015 года № 077-04-03126 со сроком действия до 22 декабря 2016 года).

В целях повышения уровня локализации производства ООО «ОТТО БОКК Мобилити» готовится к использованию в производстве пластиковых подлокотников, производимых в Российской Федерации, а также проводит переговоры с производителями спортивных велосипедов в Российской Федерации о возможности использования их колес в своем производстве.

АНО «Катаржина» создано в 2005 году. Согласно уставу основной целью АНО «Катаржина» является предоставление услуг в области оказания различного рода помощи инвалидам. Значительное число сотрудников АНО «Катаржина» (50 %) являются инвалидами. Производственные мощности позволяют производить до 6 тыс. кресел-колясок в год. Как единственный поставщик предоставляет кресла-коляски серии «Крошка-Ру» (модели «Активная», «Люкс», «Василиса») и серии «Пикник» (модель «Стандарт»). АНО «Катаржина» также выпускает специальные коляски для занятий каратэ, фехтованием (совместная разработка с Федерацией пара-

лимпийского фехтования), теннисом, танцами, баскетболом и другие модели инвалидных колясок, производит коленопоры и подиумы для фехтования на инвалидных колясках.

В ходе проверки установлено, что в 2015-2016 годах уровень локализации производства АНО «Катаржина» составил 76 %. За пределами Российской Федерации производятся закупки передних колес 125х27 в сборе (пластиковый обод, пенополиуретановая покрышка, подшипники), передних колес надувных 200х50 в сборе с болтами и втулкой, 24-дюймовых задних приводных колес с анодируемым алюминиевым ободом, надувных, с покрышкой, камерой и насосом, тормозов, грипсов (ручки для колясок), метизов. Доля стоимости импортных материалов в цене продукта АНО «Катаржина» составляет не более 24,4 %, что позволяет считать продукцию происходящей из Российской Федерации (акт «Московского независимого центра сертификации» от 18 февраля 2016 года № 365.021.12.26/02-16). АНО «Катаржина» на момент проведения проверки вела переговоры о возможности локализации производства малых колес для кресел-колясок.

ООО БЦАРИ «Преодоление» основано в 1991 году, выпускает 13 видов кресел-колясок активного типа (модели «Лайт», «Ультра-2», «Мустанг-1», «Гармония»), 3 вида кресел-колясок пассивно-активного и кресла-коляски спортивного типа для тенниса, танцев и баскетбола. Уровень локализации производства составляет от 30 % до 70 % в зависимости от вида кресла-коляски. Запланировано повышение уровня локализации производства всех кресел-колясок до 75 %. Импортными комплектующими являются тормоза, большие колеса, маленькие колеса, высокотехнологичные и высокоточные узлы, крестовины для модели «Ультра».

В 2014-2015 годах производство кресел-колясок ООО «ОТТО БОКК Мобилити» и АНО «Катаржина» превышало объем поставок, определенный распоряжением № 792-р, в том числе: у ООО «ОТТО БОКК Мобилити» - на 5,6 % и 27,9 %, соответственно, у АНО «Катаржина» - на 1,35 % и 18,8 %, соответственно. Таким образом, определение данных производителей кресел-колясок в качестве единственных поставщиков обеспечило поставку кресел-колясок в объемах, определенных распоряжением № 792-р.

Данные о себестоимости единицы продукции, выпускаемой единственными поставщиками, приведены в таблице:

(руб.)

Наименование статьи расходов	АНО «Катаржина»		ООО «ОТТО БОКК Мобилити»	
	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
Затраты на материалы и комплектующие изделия	19445,99	18256,85	8438,09	9546,77

Наименование статьи расходов	АНО «Катаржина»		ООО «ОТТО БОКК Мобилити»	
	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.
Амортизация оборудования и инвентаря цехового назначения	-	48,79	50,07	51,76
Заработная плата производственных рабочих	1451,93	1540,87	320,74	310,83
Страховые взносы (31,2 % от фонда оплаты труда производственных рабочих)	398,30	494,92	99,57	95,62
Итого цеховая себестоимость	21296,23	20341,43	8908,47	10004,98
Общехозяйственные расходы, прочие расходы	2929,56	4274,77	1142,94	1018,76
Итого полная себестоимость (франко-завод)	24225,78	24567,54	10051,41	11023,74
Расходы на доставку и услуги соисполнителей по реализации государственных контрактов	2073,05	2111,15	1860,28	1933,0
Себестоимость единицы продукции	26298,83	26727,47	11911,69	12957,67

Удельный вес себестоимости в средней цене кресел-колясок по распоряжению № 792-р у ООО «ОТТО БОКК Мобилити» составлял в 2014 году 84,3 %, в 2015 году - 92,2 %, в АНО «Катаржина» - 90,4 % и 92,1 %, соответственно.

В 2016 году ООО «ОТТО БОКК Мобилити» планировало повысить среднюю стоимость кресел-колясок по сравнению с их стоимостью в 2014-2015 годах на 29,3-29,7 %, АНО «Катаржина» - на 11,8 процента.

В связи с запланированными единственными поставщиками показателями роста цен ФСС информировал Минтруд России (письма от 26 апреля 2016 года № 02-11-09/12-04-1762П, от 15 июля 2016 года № 02-11-09/12-04-29871П) о том, что в целях недопущения роста расходов федерального бюджета на обеспечение инвалидов ТСР в 2016 году Фонд проводит закупки с допустимым ростом цен на уровне 6,4-11,4 % к ценам 2015 года. Рост цен на кресла-коляски более чем на 29,0 %, по мнению Фонда, приведет к дополнительному росту расходов федерального бюджета. С целью недопущения снижения в текущем году уровня обеспечения инвалидов ТСР, в том числе креслами-колясками, Фонд просил Минтруд России пересмотреть ценовые параметры стоимости кресел-колясок производства ООО «ОТТО БОКК Мобилити». Информация о рассмотрении данного вопроса и принятом решении из Минтруда России в Фонд не поступала.

При подготовке проекта распоряжения Правительства Российской Федерации о единственных поставщиках кресел-колясок на 2016 год Минтрудом России в соответствии со статьей 22 и пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ) в качестве

обоснования цены контракта с единственными поставщиками использовалась ценовая информация, представленная по запросу Минтруда России поставщиками (подрядчиками, исполнителями), обладающими опытом поставок соответствующих товаров, а также информация о ценах на кресла-коляски для инвалидов, соответствующие техническим, функциональным, качественным, а также эксплуатационным характеристикам кресел-колясок, предлагаемых к закупке в 2016 году ООО «ОТТО БОКК Мобилити», АНО «Катаржина» и ООО БЦАРИ «Преодоление», сформировавшихся в рамках ранее заключаемых государственных контрактов.

В ходе проверки установлено, что Минтрудом России была использована информация ООО «Аврора», ОАО Оренбургской производственно-торговой фирмы «Медтехника», ООО «Гута Техник», ООО «Медицинские поставки» и ООО «Мед Тех-Логистика» о цене продажи кресел-колясок производства АНО «Катаржина», ООО «ОТТО БОКК Мобилити» и ООО БЦАРИ «Преодоление». Исходя из представленного обоснования цены контракта, возможно сделать вывод, что сравнивалась стоимость не аналогичных кресел-колясок, предлагаемых на рынке, а цена изделий, произведенных единственными поставщиками, поставляемых через посредников. Анализ рынка аналогичных изделий не проводился.

Фактическая средняя стоимость на кресла-коляски производства ООО «ОТТО БОКК Мобилити» в целом по территориальным органам ФСС по состоянию на 3 ноября 2016 года по сравнению с ценами 2014-2015 годов выросла на 31,1 %, на кресла-коляски производства АНО «Катаржина» - на 12,0 % (приложение № 3 к настоящему отчету). Средняя стоимость кресел-колясок производства ООО БЦАРИ «Преодоление» по состоянию на 3 ноября 2016 года составила 42,1 тыс. рублей.

По информации ООО «ОТТО БОКК Мобилити», значительное увеличение в 2016 году стоимости кресел-колясок обусловлено изменением цен на комплектующие, необходимостью индексации заработной платы, увеличением транспортных издержек, расходов на услуги соисполнителей. Импортные комплектующие для сборки колясок, стоимость которых составляет 35 % от стоимости всех комплектующих изделий, приобретаются в 2016 году по внутреннему курсу евро в компании «ОТТО БОКК» - 75 рублей. В 2014 и 2015 годах импортные комплектующие изделия, по договоренности с головным предприятием, приобретались по льготному внутреннему фиксированному курсу евро: в 2014 году - 43 рубля, в 2015 году - 49 рублей. В 2016 году прогнозируется увеличение расходов на единицу

производимой продукции: заработной платы производственных рабочих на 28,3 %, общехозяйственных расходов - на 14,4 %, расходов на доставку кресел-колясок - на 22,5 %, за услуги соисполнителей - на 33 процента.

По расчетам Счетной палаты Российской Федерации, в результате повышения цен в 2016 году расходы на приобретение кресел-колясок у ООО «ОТТО БОКК Мобилити» и АНО «Катаржина» возросли не менее чем на 105,0 млн. рублей. С учетом средних затрат на обеспечение одного инвалида креслом-коляской (20,5 тыс. рублей), за счет этих средств можно было бы дополнительно закупить более 5 тыс. кресел-колясок и существенно повысить уровень обеспеченности ими инвалидов.

В целях недопущения излишних расходов федерального бюджета на обеспечение инвалидов креслами-колясками при принятии решения по единственным поставщикам требуется установить процедуру согласования Правительством Российской Федерации стоимости данного вида ТСР, основывающуюся на анализе реального рынка кресел-колясок, учитывающего ценовую политику различных производителей (поставщиков) аналогичных кресел-колясок. В противном случае имеются риски экономически необоснованного повышения цен на кресла-коляски, закупаемые у единственных поставщиков.

Оценка уровня доминирующего положения организаций, определенных в качестве единственных поставщиков кресел-колясок, представлена в таблице:

	2014 г.	2015 г.	2016 г. (плановое значение)
Количество предоставленных инвалидам кресел-колясок за год, ед.	110110	143638	166298
Количество кресел-колясок, разрешенное к закупке у единственных поставщиков, ед.	42000	42000	43000
Удельный вес кресел-колясок, разрешенных к закупке у единственных поставщиков в общем количестве кресел-колясок, предоставленных инвалидам, %	38,1	29,2	25,9

Поскольку показатель удельного веса кресел-колясок, разрешенного к закупке у единственных поставщиков, в общем количестве кресел-колясок, предоставленных инвалидам, не превышает 50 %, то предоставленное право закупки кресел-колясок у единственных поставщиков не приводит к возникновению доминирующего положения данной группы единственных поставщиков на рынке обращения кресел-колясок согласно положениям статьи 5 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В 2016 году распределение объемов закупок кресел-колясок для инвалидов между Фондом социального страхования Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, утверждено приказом Минтруда России от 14 сентября 2016 года № 510.

По данным субъектов Российской Федерации, потребность в креслах-колясках, выпускаемых ООО «ОТТО БОКК Мобилити», в 2016 году составила 58,5 тыс. кресел-колясок, что на 46,3 % больше утвержденных распоряжением № 1835-р поставок, потребность в креслах-колясках, выпускаемых АНО «Катаржина», - 3,4 тыс. кресел-колясок, что на 70 % больше утвержденных поставок.

Правительством Российской Федерации принято постановление от 30 ноября 2016 года № 1268 «О внесении изменений в перечень отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, в отношении которых устанавливаются ограничения допуска для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которым кресла-коляски внесены в перечень отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, в отношении которых устанавливаются ограничения допуска для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Учитывая долю импортных кресел-колясок, приобретаемых для инвалидов, и существующие производственные мощности основных российских производителей, реализация данного постановления Правительства Российской Федерации сопряжена с риском необеспечения инвалидов креслами-колясками в полном объеме, а также на фоне значительного повышения стоимости в 2016 году кресел-колясок, производимых единственным поставщиком ООО «ОТТО БОКК Мобилити», с риском увеличения необходимых финансовых ресурсов на обеспечение инвалидов креслами-колясками.

С целью снижения отмеченных рисков представляется целесообразным увязать реализацию данного постановления Правительства Российской Федерации с разрабатываемым Минпромторгом России в соответствии с пунктом 2 Протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец от 28 апреля 2016 года № ОГ-П12-110пр планом импортозамещения ТСР, который должен включать кресла-коляски, а также разработать «дорожную карту» развития российских производителей.

1.4. Проверка исполнения ООО «ОТТО БОКК Мобилити» и АНО «Катаржина» государственных контрактов на поставку кресел-колясок

В соответствии с распоряжением № 792-р ООО «ОТТО БОКК Мобилити» исполнило 284 государственных контракта, заключенных с территориальными органами ФСС на поставку кресел-колясок (далее - контракт), АНО «Катаржина» - 144 контракта.

По состоянию на 3 ноября 2016 года с АНО «Катаржина» заключены 58 контрактов на поставку 1684 кресел-колясок, или 91,7 % от предусмотренного распоряжением № 1835-р объема поставок кресел-колясок, с ООО «ОТТО БОКК Мобилити» - 73 контракта на поставку 38000 кресел-колясок, или 100 % от предусмотренного объема поставок.

В 2014 и 2015 годах объем закупок кресел-колясок, предусмотренный распоряжением № 792-р, не был выполнен полностью.

В частности, АНО «Катаржина» в 2014 году не осуществлены поставки 203 кресел-колясок, в 2015 году - 26 кресел-колясок. ООО «ОТТО БОКК Мобилити» не поставлены в 2014 году 1 кресло-коляска, в 2015 году - 68 кресел-колясок.

Снижение поставок в 2014-2015 годах на 268 кресел-колясок произошло вследствие заключения дополнительных соглашений о сокращении объемов поставок с региональными отделениями ФСС по Республике Адыгея, Республике Алтай, Кабардино-Балкарской Республике, Красноярскому краю, Хабаровскому краю, Курганской, Липецкой, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Смоленской, Ленинградской, Магаданской, Владимирской и Новгородской областей, а также по г. Санкт-Петербургу по причине сокращения потребности в поставке товара и невозможности заказчика выдать направления инвалидам на все количество товара, поставляемого по контракту. Возможность снижения поставок кресел-колясок во всех случаях предусмотрена заключенными контрактами.

Вместе с тем согласно условиям государственных контрактов, в случае сокращения потребности в поставке товара поставщик должен получить от заказчика уведомление о необходимости сокращения общего количества товара в течение 10 рабочих дней с момента наступления такой необходимости, но не позднее 1 декабря года, в котором контракт заключался.

Таким образом, предполагался механизм для резервирования времени в конце года, в рамках которого могла быть осуществлена корректировка лимита закупки кресел-колясок для региональных отделений ФСС.

Указанные выше территориальные органы ФСС уведомления о снижении потребности в креслах-колясках единственным поставщикам не направляли.

При исполнении заказчиками условий государственных контрактов Фонд мог бы перераспределить указанные кресла-коляски между территориальными органами ФСС, нуждающимися в данных изделиях, однако ФСС практически не осуществлял контроль за исполнением территориальными органами ФСС государственных контрактов, заключенных с единственными поставщиками, и не владел информацией об изменении потребности в креслах-колясках.

Наряду с этим, в 2014 году 30 кресел-колясок АНО «Катаржина», распределенных Сахалинскому региональному отделению ФСС, не были закуплены в результате отказа регионального отделения от заключения государственного контракта. При этом Фондом в течение года данный лимит кресел-колясок другим территориальным органам ФСС не был перераспределен.

В результате согласно распоряжению № 792-р в 2014-2015 годах не были приобретены 298 кресел-колясок.

Данная ситуация привела к тому, что в дальнейшем территориальные органы ФСС приобрели 94 кресла-коляски в рамках Федерального закона № 44-ФЗ, но по другой цене.

Так, региональным отделением ФСС по Республике Дагестан в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ 23 ноября 2015 года с ООО «ОТТО БОКК Мобилити» были заключены два государственных контракта № 516 и № 517 на приобретение 965 кресел-колясок по цене 13420 рублей. По данным ООО «ОТТО БОКК Мобилити», согласно этим контрактам были поставлены модификации кресел-колясок 480F53=701138.50 и 480F53=801138.50, которые в рамках распоряжения № 792-р приобретались по цене 12235 рублей (превышение стоимости на 9,7%). Приобретение 68 кресел-колясок в рамках распоряжения Правительства Российской Федерации № 792-р в 2015 году позволило бы сэкономить 80,5 тыс. рублей бюджетных средств.

Не поставленные АНО «Катаржина» в 2015 году 26 кресел-колясок были проданы региональным отделениям ФСС по Ярославской области и Чувашской Республике по государственным контрактам, заключенным в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, по цене 32812,85 рубля за кресло-коляску серии «Крошка-Ру» модель «Активная» (больше цены в рамках распоряжения Правительства Российской Федерации № 792-р на 4412,85 рубля), по цене 29153,81 рубля за кресло-коляску серии «Пикник» модель «Стандарт» (больше на 3693,81 рубля) и 32400,0 рубля за кресло-коляску серии «Крошка-Ру» модель «Василиса» (больше на 2900 рублей). Приобретение этих кресел-колясок в соответствии с распоряжением № 792-р позволило бы сэкономить 92,9 тыс. рублей бюджетных средств.

1.5. Анализ степени удовлетворения потребности инвалидов в обеспечении креслами-колясками

Ежегодная потребность инвалидов к креслах-колясках в Российской Федерации фиксируется в формах федерального статистического наблюдения № 7-собес «Сведения о медико-социальной экспертизе лиц в возрасте 18 лет и старше», № 7(дети)-собес «Сведения о медико-социальной экспертизе детей в возрасте до 18 лет» и № 1-собес (ТСР) «Сведения об обеспеченности инвалидов техническими средствами реабилитации, а также ветеранов протезами и протезно-ортопедическими изделиями» (далее - форма № 1-собес (ТСР)).

Согласно данным официальной статистики о числе инвалидов (включая детей-инвалидов), которым по результатам первичного освидетельствования и переосвидетельствования выданы ИПР с рекомендациями о нуждаемости в креслах-колясках, потребность граждан в креслах-колясках в 2015 году по сравнению с 2014 годом увеличилась на 16,7 процента.

	2014 г.	2015 г.
Выдано ИПР с рекомендациями о нуждаемости в креслах-колясках, всего	166438	194177
из них с рекомендациями в получении:		
кресел-колясок с ручным приводом	162711	191270
кресел-колясок с электроприводом	3039	2674
малогабаритных кресел-колясок	688	233

Учитывая, что в 2014 году инвалидам в целом по Российской Федерации было предоставлено 110,1 тыс. кресел-колясок, а в 2015 году - 143,6 тыс. кресел-колясок, то уровень удовлетворения потребности инвалидов в данном виде ТСР составляет 66,2 % и 74,0 %, соответственно.

В уполномоченные органы с заявлениями о предоставлении кресел-колясок в 2014 году обратились 86,6 % (144,2 тыс.) инвалидов, которым рекомендованы ИПР кресла-коляски, в 2015 году - 64,4 % (125,1 тыс. инвалидов).

В целом в 2014 году обеспечено 60,1 % от численности инвалидов, состоящих на учете по обеспечению креслами-колясками (183,3 тыс. человек), в 2015 году - 77,5 % (185,1 тыс. человек), на 1 октября 2016 года - 31,8 % (155,3 тыс. человек).

Доля обеспеченных инвалидов креслами-колясками территориальными органами ФСС в 2014 году составила 69,4 %, в 2015 году - 81,0 %, по состоянию на 1 октября 2016 года - 28,2 %, субъектами Российской Федерации, осуществляющими полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, в 2014 году обеспечено 46,9 %, в 2015 году - 67,7 %, на 1 октября 2016 года - 41,3 процента.

В 2014 году в полном объеме удовлетворена потребность в креслах-колясках в Ненецком автономном округе, Республике Мордовия и Чеченской Республике. Наибольшая доля обеспеченных инвалидов в Красноярском крае (97,3 %), Республике Калмыкия (97 %), Кабардино-Балкарской Республике (94,3 %), Республике Хакасия (92,1 %), Владимирской области (91,3 %), Ленинградской области (88,9 %), Ивановской области (88,8 %), Липецкой области (86,3 %), Калужской области (85,8 %), Рязанской области (76,5 %) и г. Москве (68,7 %), наименьшая - в Смоленской области (45 %), Томской области (35,8 %), Новгородской области (32,6 %), Омской области (27 %), Чувашской Республике (26 %), Удмуртской Республике (24,8 %), Ульяновской области (21,2 %), Иркутской области (16,3 %) (приложения № 4 и № 6 к настоящему отчету).

В 2015 году в полном объеме удовлетворена потребность в креслах-колясках только в Ненецком автономном округе. Наибольшая доля обеспеченных инвалидов в Республике Калмыкия, Республике Хакасия и Республике Мордовия (99,6 %), Рязанской области (98,9 %), Еврейской автономной области (97,9 %), Липецкой и Ярославской областях (94,1 %), Тверской области (92,1 %), Мурманской области (90,1 %), Тюменской области (88,6 %), Брянской области (87,7 %), Рязанской области (76,5 %) и Амурской области (80,8 %), наименьшая - в Республике Крым (60,6 %), Удмуртской Республике (48,1 %), Курской области (34,6 %) и Челябинской области (25,2 %) (приложения № 5 и № 7 к настоящему отчету).

Таким образом, несмотря на рост уровня удовлетворения потребности инвалидов в креслах-колясках в 2014-2015 годах, обеспечение данным видом ТСР остается недостаточным, причем территориальные органы ФСС решают данную задачу более успешно, чем субъекты Российской Федерации, осуществляющие эти полномочия. В этой связи передача полномочий по обеспечению инвалидов ТСР от субъектов Российской Федерации в ФСС оправдана. Так, с 1 января 2017 года в ФСС переходят три региона, которым ранее были переданы полномочия по обеспечению инвалидов ТСР (Челябинская и Тамбовская области и Удмуртская Республика).

Цель 2. Определить эффективность и результативность расходования средств федерального бюджета на закупку кресел-колясок

2.1. Проверка обоснованности и соблюдения порядка формирования объема бюджетных ассигнований

В проверяемом периоде в целом на обеспечение инвалидов ТСР предусмотрено 80279899,50 тыс. рублей, в том числе из федерального бюд-

жета - 70900686,50 тыс. рублей, из них: в 2014 году - 20587461,00 тыс. рублей, в 2015 году - 29799041,80 тыс. рублей, в 2016 году - 20514183,70 тыс. рублей.

Наряду с этим, в 2016 году в соответствии с частью 8 статьи 7 Федерального закона № 363-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2016 год» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 2782-р «О направлении в 2016 году средств обязательного социального страхования на финансовое обеспечение расходов по предоставлению инвалидам технических средств реабилитации и услуг, обеспечению отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями» на предоставление инвалидам ТСР предусмотрены дополнительные средства за счет обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в объеме 9379213,00 тыс. рублей, из которых 7707636,10 тыс. рублей - на финансовое обеспечение данных расходов ФСС и 1671576,90 тыс. рублей - на предоставление межбюджетного трансферта из бюджета Фонда для предоставления субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия по обеспечению инвалидов ТСР.

Общий объем средств на обеспечение инвалидов ТСР в 2016 году (с учетом остатка 2015 года) составил 29893396,70 тыс. рублей, из них: ФСС - 23673280,50 тыс. рублей, Минтруду России - 6220116,20 тыс. рублей.

Правила предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов и Методика распределения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 1137 (далее - Правила № 1137, Методика № 1137).

Правила предоставления бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на предоставление инвалидам технических средств реабилитации и услуг, обеспечение отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, услугами, включая расходы на осуществление указанных

полномочий, утверждены приказом Минтруда России от 24 декабря 2015 года № 1118н (далее - приказ № 1118н). В 2015 году действовали Правила, утвержденные приказом Минтруда России от 30 января 2015 года № 52н (далее - Правила № 52н).

В 2015-2016 годах в соответствии с пунктом 8 Правил № 1118н перечисление межбюджетных трансфертов ФСС осуществлялось на основании соглашений между Минтрудом России и ФСС о предоставлении бюджету Фонда межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на предоставление инвалидам ТСП и услуг, обеспечение отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, услугами, включая расходы на осуществление указанных полномочий, от 4 марта 2015 года № 15-С-13-53 (далее - соглашение на 2015 год) и от 26 февраля 2016 года № 16-С-13-51 (далее - соглашение на 2016 год).

Проверкой установлено, что методика расчета межбюджетного трансферта ФСС нормативно не утверждена.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации о необходимости разработки нормативного правового акта, устанавливающего методику определения объема средств федерального бюджета, выделяемых на обеспечение инвалидов ТСП Фонду социального страхования Российской Федерации, а также порядка распределения данных средств между территориальными органами ФСС, направлялись в Правительство Российской Федерации (письмо от 11 апреля 2016 года № 01-981/11-04). Соответствующие решения Правительством Российской Федерации на момент завершения контрольного мероприятия не приняты.

В ходе проверки установлено, что планируемый объем средств на очередной финансовый год изначально определяется ФСС и Минтрудом России исходя из пределов доведенных Минфином России лимитов бюджетных ассигнований на обеспечение инвалидов ТСП, при этом предоставляемые субъектами Российской Федерации данные для расчетов потребности не учитываются.

При уточнении прогноза потребности в средствах в 2014-2016 годах территориальными органами ФСС вносились значительные изменения как в части количества закупаемых кресел-колясок, так и в части их средней стоимости.

В результате, в 2014 году объем средств на обеспечение креслами-колясками снизился на 1,3 %, общее количество кресел-колясок, планируемых к закупке, увеличилось на 1,7 %, их средняя стоимость уменьшилась на 4,1 %. Средняя стоимость кресел-колясок с ручным приводом прогулоч-

ных уменьшилась в Ямало-Ненецком автономном округе более чем на 30 %, в Камчатском крае - на 32,4 %, в Красноярском крае - на 40 %, в г. Санкт-Петербурге - на 50 %, в Сахалинской области - на 70 процентов.

В 2015 году в результате уточнения потребность в средствах территориальных органов ФСС на обеспечение инвалидов креслами-колясками уменьшилась на 1,5 %, количество кресел-колясок, подлежащих закупке, сократилось на 16,1 %, средняя стоимость по 18 видам кресел-колясок увеличилась на 12,1 процента.

В 2016 году потребность в средствах увеличилась на 2,3 %, количество кресел-колясок уменьшилось на 8,4 %, средняя стоимость по 20 видам кресел-колясок увеличилась на 16,8 процента.

В течение финансового года территориальными органами ФСС потребность в средствах уточнялась многократно без достаточных обоснований.

Отсутствовали обоснования дополнительной потребности Кировского, Краснодарского, Московского областного региональных отделений ФСС, регионального отделения ФСС по Ханты-Мансийскому автономному округу и других.

Только в 2015 году 26 территориальных органов ФСС представили в Фонд уточненные сведения в ноябре и декабре после утверждения распределения средств между территориальными органами ФСС на 2015 год. При этом в 19 территориальных органах ФСС потребность в средствах снижалась, затем снова увеличивалась. Данная ситуация привела к тому, что бюджетные ассигнования на 2015 год, поступившие в бюджет ФСС в октябре 2015 года, не могли быть перечислены Фондом территориальным органам ФСС своевременно в полном объеме. Последний транш был перечислен 25 декабря 2015 года на сумму 22778,4 тыс. рублей.

В соответствии с представлением Счетной палаты Российской Федерации от 11 апреля 2016 года № ПР 11-37/11-04 по итогам контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2013-2014 годах и за истекший период 2015 года на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лечения и обратно, и обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (совместно с контрольно-счетными органами Тамбовской области, Краснодарского края и Санкт-Петербурга)» Фонд приказом от 30 ноября 2016 года № 442 установил предельный срок предоставления территориальными органами ФСС уточненной потребности в средствах на обеспечение инвалидов ТСР, ежегодно не позднее 1 ноября текущего года.

При этом установленный срок (1 ноября текущего года) не будет способствовать ФСС в изменении ситуации в части своевременности перечисления межбюджетного трансферта между территориальными органами, поскольку необходимость перераспределения средств между регионами, утверждения и согласования потребности в средствах территориальных органов ФСС с Минтрудом России позволит перечислить средства не ранее конца ноября - начала декабря текущего года.

2.2. Проверка своевременности доведения бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета

Пунктом 5 соглашения на 2015 год предусмотрено, что межбюджетные трансферты из федерального бюджета на обеспечение инвалидов ТСП (далее - межбюджетные трансферты) в бюджет Фонда перечисляются четыре раза в соответствии со следующим графиком: в течение десяти рабочих дней с даты заключения соглашения в размере одной четвертой от общего объема предусмотренных средств и в дальнейшем - не позднее 30 апреля, 30 июля, 30 октября текущего года.

В 2015 году перечисление межбюджетных трансфертов Минтрудом России осуществлялось в бюджет ФСС неравномерно: в I квартале - 12,8 % от общего объема выделенных средств, во II квартале - 38,3 %, в III квартале - 15,4 %, в IV квартале - 33,5 процента.

В 2016 году Минтрудом России межбюджетный трансферт перечислен в бюджет Фонда в I квартале в объеме 25,0 % от предусмотренных средств, во II квартале - 25,0 %, в III квартале - 30,2 %, в IV квартале - 19,8 %. В полном объеме межбюджетный трансферт перечислен 3 ноября 2016 года, т.е. с нарушением срока (не позднее 30 октября 2016 года), установленного пунктом 5 соглашения на 2016 год на 3 календарных дня (платежное поручение от 3 ноября 2016 года № 315960 на 2027649,4 тыс. рублей).

Перечисление межбюджетного трансферта в бюджет ФСС в IV квартале текущего года с учетом длительности проведения конкурсных процедур на закупку ТСП создает риски неосвоения бюджетных средств в полном объеме. Так, остаток неиспользованных средств на конец 2015 года составил 596885,1 тыс. рублей, или 2,8 % от перечисленных средств.

По состоянию на 1 ноября 2016 года в территориальные органы ФСС перечислено 16178632,20 тыс. рублей, или 68,3 % от общего объема предусмотренных средств.

Согласно сложившейся практике соглашение о предоставлении бюджету Фонда межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на

предоставление инвалидам ТСП заключается в феврале-марте текущего финансового года, соответственно, перечисление межбюджетных трансфертов производится Минтрудом России в бюджет Фонда с марта текущего года. Данный порядок приводит к тому, что фактически государственные контракты на закупку ТСП заключаются не ранее мая-июня соответствующего года, что не позволяет обеспечивать потребность инвалидов в ТСП в первой половине года в необходимом объеме.

Так, кассовые расходы на обеспечение инвалидов ТСП за I полугодие 2016 года составили всего 29 % от предусмотренных на данные цели средств. По состоянию на 1 июля 2016 года на стадии подписания находились государственные контракты на закупку ТСП на общую сумму 11861964,00 тыс. рублей, или 52 % от предусмотренных средств.

В целях обеспечения своевременности предоставления инвалидам ТСП необходимо урегулировать срок заключения соглашения о предоставлении бюджету Фонда межбюджетного трансферта, синхронизировав его со сроками доведения Минтрудом России лимитов бюджетных обязательств на предоставление межбюджетного трансферта ФСС на финансовое обеспечение расходов на предоставление инвалидам ТСП.

2.3. Анализ соотношения запланированного объема бюджетных ассигнований с фактически сложившимися затратами

В проверяемом периоде в целом на обеспечение инвалидов ТСП израсходовано 66544650,20 тыс. рублей, в том числе: в 2014 году (с учетом остатка на конец 2013 года) - 20355672,20 тыс. рублей, в 2015 году (с учетом остатка на конец 2014 года) - 29367132,50 тыс. рублей, по состоянию на 1 октября 2016 года - 16821845,50 тыс. рублей.

В общем объеме средств, израсходованных на обеспечение инвалидов ТСП, доля средств на закупку кресел-колясок в проверяемом периоде составила 8,7 % (5762965,08 тыс. рублей), в том числе: в 2014 году - 9,0 % (1835183,40 тыс. рублей), в 2015 году - 9 % (2655987,30 тыс. рублей), на 1 октября 2016 года - 7,6 % (1271794,38 тыс. рублей).

Анализ показал, что рост расходов федерального бюджета на закупку кресел-колясок превышает темпы роста обеспеченности инвалидов креслами-колясками. Так, в 2015 году по сравнению с 2014 годом расходы выросли на 44,7 %, обеспеченность - на 30 процентов.

Объемы планируемых средств на обеспечение инвалидов креслами-колясками и фактически израсходованных средств представлены в таблице:

	2014 г.						2015 г.					
	количество кресел-колясок, ед.			объем средств, тыс. руб.			количество кресел-колясок, ед.			объем средств, тыс. руб.		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%
ФСС	112174	74411	66,34	1761522,70	1162080,60	65,97	117248	111075	94,74	2002640,6	1880607,2	93,91
Субъекты РФ	46134	35699	77,38	1047731,10	673102,80	64,24	31544	32563	103,23	686232	775380,1	112,99
Всего	158308	110110	69,55	2809253,80	1835183,40	65,33	148792	143638	96,54	2688872,6	2655987,3	98,78

В 2014 году уровень фактических расходов на обеспечение инвалидов креслами-колясками составил 65,3 % от запланированных средств, в 2015 году - почти 99 %, что соотносится с исполнением планового показателя по количеству предоставляемых кресел-колясок.

Приобретение наибольшего количества кресел-колясок с наименьшими затратами в 2015 году осуществлялось в Кабардино-Балкарской Республике, Республике Мордовия, Тульской, Владимирской, Псковской, Кировской, Ярославской и Орловской областях, г. Санкт-Петербурге (приложение № 10 к настоящему отчету).

На 1 октября 2016 года соотношение использованных средств к запланированным составило 44 %, соотношение количества закупленных кресел-колясок к запланированным к закупке - 30 %. При этом субъекты Российской Федерации, осуществляющие полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, израсходовав запланированные средства практически в полном объеме (98 %), приобрели менее половины (46 %) планируемых к закупке кресел-колясок.

Данная ситуация в основном обусловлена существенным ростом фактических расходов, осуществленных в г. Москве, более чем в 2 раза (на 221 %) превышающих запланированные на год средства. При этом закуплен только 81 % кресел-колясок от планируемого годового объема. В ходе проверки установлено, что средняя стоимость кресел-колясок в 2016 году в г. Москве, согласно сведениям, полученным из единой информационной системы в сфере закупок (zakupki.gov.ru), не превышает среднюю стоимость в целом по Российской Федерации и по Центральному федеральному округу, что свидетельствует о недостатках планирования департаментом труда и социальной защиты населения г. Москвы объемов средств на обеспечение инвалидов креслами-колясками.

Аналогичная ситуация складывается в 2016 году в региональных отделениях ФСС по Московской области (использовано 50 % запланированных средств, приобретено 10 % от запланированных кресел-колясок) и Камчатском крае (использован 51 % запланированных средств, приобретено 25 % от запланированных кресел-колясок).

Установленные факты свидетельствуют об отсутствии системного контроля за деятельностью уполномоченных органов в части формирования и расходования средств федерального бюджета.

Нормативно-правовое регулирование не в полной мере позволяет оценить эффективность финансового обеспечения расходов на закупку ТСР, в том числе кресел-колясок.

В соответствии с пунктом 4¹ Правил № 1137, в целях контроля за использованием субъектами Российской Федерации субвенций с 1 января 2015 года установлены показатели эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов.

Плановые значения показателей эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов утверждены приказом Минтруда России от 18 июля 2016 года № 373н.

При этом оценка эффективности деятельности Фонда и его территориальных органов по обеспечению инвалидов ТСР нормативными правовыми актами не предусмотрена, что не позволяет объективно оценить деятельность ФСС.

2.4. Анализ структуры расходов на обеспечение инвалидов креслами-колясками

В общем объеме израсходованных средств на кресла-коляски в 2014-2015 годах расходы на оплату уполномоченными органами закупок кресел-колясок составляют 87 %, расходы на выплату компенсаций инвалидам за самостоятельно приобретенные кресла-коляски - около 9 %, расходы на ремонт - около 4 процентов.

В ходе проверки установлено, что доля инвалидов, самостоятельно приобретающих кресла-коляски, в общем объеме обеспеченных инвалидов ежегодно растет.

Численность инвалидов, получивших компенсацию, в 2014 году составила 4,5 тыс. человек (6,4 % от численности инвалидов, обеспеченных креслами-колясками), в 2015 году - 7,9 тыс. человек (7,1 %), на 1 октября 2016 года - 4,3 тыс. человек (14,3 процента).

Наибольший удельный вес инвалидов, получивших компенсацию, в общей численности обеспеченных креслами-колясками инвалидов в 2015 году в Ямало-Ненецком автономном округе (18,1 %), Мурманской области (18,4 %), Еврейской автономной области (17,6 %), Псковской области (12,9 %), Республике Ингушетия (12,7 %), Белгородской области (12,4 %), Ставропольском крае (11,5 %), г. Санкт-Петербурге (11 %), Свердловской области (10,7 %), Смоленской области (10,5 %), Чувашской Республике (9,6 %), Краснодарском крае и Ивановской области (8,6 %), Амурской области (8,5 процента).

В проверяемый период в 95,5 % случаев граждане самостоятельно приобретали кресла-коляски с ручным приводом комнатные и прогулочные, в том числе для детей-инвалидов, в 2,5 % случаев - кресла-коляски с электроприводом прогулочные, в том числе для детей-инвалидов, и в 2 % случаев - кресла-коляски активного типа, в том числе для детей-инвалидов.

Предпочитают самостоятельно приобретать кресла-коляски с последующей компенсацией их стоимости инвалиды, которые уже давно эксплуатируют кресла-коляски и ведут активный образ жизни.

За проверяемый период с заявлениями о ремонте кресел-колясок обратились 1460 человек, в том числе: в 2014 году - 453 человека, в 2015 году - 537 человек, за 9 месяцев 2016 года - 470 человек.

В 41 % случаев поломки, требующие ремонта и замены, случались у кресел-колясок российского производства.

В Самарской области в проверяемый период за ремонтом кресел-колясок обратилось 9 инвалидов, в Алтайском крае и Брянской области поступило по одному заявлению о ремонте кресла-коляски с электроприводом. В Красноярском крае обратился 21 инвалид, ремонту в основном подлежали кресла-коляски китайского и немецкого производства.

С заявлениями о досрочной замене кресел-колясок в проверяемые уполномоченные органы обратились 223 человека.

Основную долю досрочно заменяемых колясок составляют кресла-коляски прогулочные. Причинами досрочной замены в 85 % случаев являлись износ или поломка кресла-коляски, не подлежащая ремонту, в 15 % случаев - невозможность пользоваться креслом-коляской в связи с изменением антропометрических данных инвалида (ребенка-инвалида).

Порядок осуществления исполнительным органом Фонда социального страхования Российской Федерации медико-технической экспертизы по установлению необходимости ремонта или досрочной замены технических средств реабилитации, протезов, протезно-ортопедических изделий утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 21 августа 2008 года

№ 438н. Данный Порядок не распространяется на субъекты Российской Федерации, осуществляющие полномочия по обеспечению инвалидов ТСР. Счетной палатой Российской Федерации представлением от 11 апреля 2016 года № ПР-11-38/11-04 Минтруду России указывалось о необходимости совершенствования указанного Порядка, в том числе о распространении его положений на субъекты Российской Федерации, осуществляющие полномочия по обеспечению инвалидов ТСР. До настоящего времени Минтрудом России соответствующие изменения не внесены.

В 2015 году по сравнению с 2014 годом снижается доля средств, расходованных на замену кресел-колясок (с 3,5 % до 2,8 %), что обусловлено уменьшением количества заменяемых дорогостоящих кресел-колясок с электроприводом (с 247 единиц в 2014 году до 201 единицы в 2015 году). Данная ситуация может свидетельствовать о сохраняющемся качестве кресла-коляски после истечения срока ее эксплуатации.

В ходе проверки установлено, что в субъектах Российской Федерации формируется практика, когда кресла-коляски, не имеющие полного износа, используются в специально созданных пунктах проката.

Подобный опыт выявлен в Тюменской, Калининградской, Тульской, Мурманской, Вологодской областях и других субъектах Российской Федерации.

В Самарской области за счет средств областного бюджета на базе государственных бюджетных учреждений - центров социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов с 2007 года работают пункты проката ТСР. По состоянию на 1 сентября 2016 года на территории региона действуют 47 пунктов проката в каждом муниципальном образовании Самарской области и 4 пункта проката на базе реабилитационных центров. Общий прокатный фонд составляет 6,6 тыс. единиц ТСР, 29 наименований ТСР, в том числе в прокате имеются различные модификации кресел-колясок. Это позволяет инвалидам получить необходимые ТСР во временное пользование в период ожидания их закупки уполномоченным органом. В 2015 году в Самарской области услугами пунктов проката воспользовались 5,4 тыс. человек. Средняя стоимость проката кресла-коляски составляет 29 рублей в месяц.

Учитывая подобный опыт регионов, целесообразно проработать вопрос о закреплении практики использования кресел-колясок, имеющих остаточную потребительскую стоимость, через соответствующие пункты проката.

2.5. Анализ средней стоимости кресел-колясок

Средняя стоимость кресел-колясок, предоставленных инвалидам в 2013-2015 годах, приведена в таблице:

(руб.)

Наименование кресел-колясок	2013 г.	2014 г.	Рост цен (2014 г. - 2013 г.)	2015 г.	Рост цен (2015 г. - 2014 г.)
Кресла-коляски с ручным приводом комнатные	15068	14030	-1038	15444	1414
Кресла-коляски с ручным приводом прогулочные	17051	16929	-122	17811	882
Кресла-коляски с ручным приводом малогабаритные	5015	5046	31	6227	1181
Кресла-коляски с ручным приводом активного типа	44588	42369	-2219	42779	410
Кресла-коляски с электроприводом	78907	86148	7241	96955	10807

В ходе проверки установлено, что на среднюю стоимость кресел-колясок оказывает влияние степень технической и конструкционной сложности изделий, инфляция.

Территориальная дифференциация цен на кресла-коляски связана также с преференцией, предоставляемой Минтрудом России для субъектов Российской Федерации, относящихся к восточным районам (Дальневосточный, Сибирский и Уральский федеральные округа), - возможностью увеличения средней стоимости ТСП при условии, что их производство в указанных субъектах Российской Федерации не осуществляется и их доставка производится из других федеральных округов (подпункт «г» пункта 2 Методики № 1137).

Средняя стоимость кресел-колясок в разрезе субъектов Российской Федерации представлена в приложениях № 8 и № 9 к настоящему отчету.

Средняя стоимость кресел-колясок, имеющих одинаковый реабилитационный эффект, в зависимости от технической сложности различается почти в пять раз. В частности, в Брянской области в 2014 году приобретены 4 кресла-коляски с электроприводом повышенной грузоподъемностью по 299,8 тыс. рублей и 4 кресла-коляски с электроприводом комнатные с регулируемой высотой спинки по 103,6 тыс. рублей, в 2016 году - 2 базовые кресла-коляски с электроприводом без индивидуальных характеристик по цене 43,3 тыс. рублей.

На среднюю стоимость кресел-колясок в отчетном году оказывает влияние численность инвалидов, которые приобрели изделие самостоятельно, а также размер компенсации за самостоятельно приобретенные кресла-коляски, определяемый в соответствии с Порядком выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации, установленным приказом Минздравсоцразвития России от 31 января 2011 года № 57н (далее - Порядок № 57н).

В ходе проверки установлено, что размер компенсации зачастую ниже стоимости кресел-колясок, приобретенных уполномоченными органами.

Так, инвалид из Брянской области самостоятельно приобрел кресло-коляску с электроприводом по цене 95,0 тыс. рублей. Одновременно уполномоченным органом аналогичная кресло-коляска для другого инвалида была приобретена по государственному контракту от 10 февраля 2014 года № 20 по цене 292,7 тыс. рублей. При этом рекомендации в ИПР у данных инвалидов идентичны («кресло-коляска с электроприводом 7-18»).

Законным представителем ребенка-инвалида из Брянской области самостоятельно приобретена кресло-коляска с ручным приводом для больных ДЦП, прогулочная стоимостью 27,3 тыс. рублей. Аналогичная по техническим характеристикам и назначению кресло-коляска уполномоченным органом приобреталась по цене 47,2 тыс. рублей.

Подобные ситуации выявлены в Алтайском крае, Карачаево-Черкесской Республике, Ярославской, Белгородской, Калининградской, Нижегородской областях и других субъектах Российской Федерации.

В ходе проверки установлено, что средний объем средств, израсходованных на одного инвалида при приобретении кресла-коляски территориальными органами ФСС, за 9 месяцев 2016 года составил 20,5 тыс. рублей, а при приобретении колясок инвалидом самостоятельно средний размер компенсации на одного инвалида составляет около 15 тыс. рублей.

Складывающаяся ситуация может свидетельствовать о рисках завышения общих затрат на обеспечение инвалидов креслами-колясками. Самостоятельное приобретение кресел-колясок инвалидами может являться более эффективным как с точки зрения использования бюджетных средств, так и с точки зрения удовлетворения потребностей инвалидов в ТСР. При этом необходимо проработать вопрос по нормативному правовому регулированию процедуры установления предельных размеров компенсации с учетом индивидуальных потребностей инвалида и рекомендаций, зафиксированных в ИПР, в том числе с учетом цен на кресла-коляски, имеющиеся на рынке.

Проверкой установлены случаи, когда стоимость закупаемых кресел-колясок безосновательно завышается по решению уполномоченного органа на основании ходатайства общественных организаций инвалидов.

Так, в Брянской области комиссией по работе с обращениями инвалидов по закупке ТСР (далее - комиссия), в состав которой входят только сотрудники департамента, учитывая ходатайство Брянского регионального отделения

«ВОИ» и Брянской региональной общественной организации «Физкультура и спорт», принято решение (протокол комиссии от 23 ноября 2015 года № 6) о предоставлении инвалиду кресла-коляски с электроприводом с указанием определенной фирмы-изготовителя. Данное изделие приобретено по государственному контракту от 25 декабря 2015 года № 605 по цене 497,0 тыс. рублей. Согласно техническому заданию к документации электронного аукциона кресло-коляска предназначена для самостоятельного передвижения в помещениях и уличных условиях инвалидов с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, приводимая в движение электроприводом. Рама изготовлена из стальных хромированных труб. Конструкция кресла-коляски обеспечивает возможность регулировки с учетом индивидуальных потребностей пользователя, устанавливать необходимую высоту, угол наклона сидения. Подлокотники съемные. Задние колеса имеют пневматические шины. Держатель пульта управления кресла-коляски обеспечивает возможность перестановки и отвода пульта. Возможность быстрого отключения питания. Тормозная система обеспечивает стояночное торможение и имеет механизм разблокировки стояночных тормозов для перемещения в ручном режиме (сопровождающим лицом). В задней части коляски находятся светоотражающие элементы. В конструкцию кресла-коляски входят ручки для удобства перемещения. Коляска переднеприводная и имеет следующие характеристики: масса кресла-коляски (с аккумуляторами) - 150 кг, грузоподъемность - 150 кг, ширина сидения регулируемая в диапазоне от 38 см до 56 см, высота сидения - от 59 см до 63 см, общая ширина - 68 см, длина подножек - 1160 мм, длина голени - от 38 см до 56 см, передние и задние пневматические шины, задние колеса 320x100 мм, передние колеса 360x120 мм. Ходовые характеристики соответствуют следующим параметрам: выбор скорости - от 6 км/час до 15 км/час, подъем/уклон: 17 %, преодолеваемая высота препятствий: 100 мм, радиус поворота: 1200 мм)».

Техническое задание для закупки кресла-коляски для инвалида составлено с превышением характеристик изделия, рекомендованных ИПР, что привело к дополнительным затратам бюджетных средств не менее 200 тыс. рублей. Анализ коммерческих предложений показал, что на рынке существуют предложения аналогичных кресел-колясок по более низкой цене от 267,0 тыс. рублей до 297,0 тыс. рублей. Кроме того, стоимость базовой комплектации приобретенной для инвалида кресла-коляски с электроприводом (полностью соответствующей рекомендациям, изложенным в ИПР) составляет 460,0 тыс. рублей.

В ходе проверки установлено, что аналогичные кресла-коляски серийного производства приобретались уполномоченными органами по существенно различающимся ценам.

В 2015 году департаментом семьи, социальной и демографической политики Брянской области у китайского производителя приобретены 238 кресел-колясок с ручным приводом базовых комнатных и 79 кресел-колясок с ручным приводом базовых прогулочных по одинаковой цене 7,6 тыс. рублей за единицу изделия. В Алтайском крае в 2015 году 179 таких же кресел-колясок того же производителя приобретены по цене 12,3 тыс. рублей и 13,4 тыс. рублей, соответственно. Красноярским региональным отделением ФСС приобретены прогулочные кресла-коляски с ручным приводом с аналогичными техническими характеристиками другого китайского производителя по цене 17,5 тыс. рублей и 29,6 тыс. рублей.

В отдельных регионах, когда уполномоченный орган при формировании начальной (максимальной) цены контракта (далее - НМЦК) на поставку кресел-колясок предлагает цену ниже той, которая сложилась на рынке кресел-колясок в регионе, ни производители, ни поставщики кресел-колясок на торги не выходят. Например, в связи с отсутствием заявок на участие в электронных аукционах на закупку кресел-колясок в 2015 году в Алтайском крае не состоялось 11 аукционов. При этом в дальнейшем кресла-коляски были закуплены по цене, превышающей НМЦК, установленную в несостоявшихся электронных аукционах. Данные факты свидетельствуют о непосредственном влиянии поставщиков на формирование цен на кресла-коляски.

В ходе проверки установлено, что в ряде случаев рекомендации, зафиксированные в ИПР инвалида, приводили к невозможности приобретения кресла-коляски на российском рынке в связи с отсутствием необходимой модели. При этом среднюю стоимость и реальную НМЦК на закупку кресла-коляски определить было невозможно.

Так, в ИПР инвалиду, проживающему в Алтайском крае, рекомендована «кресло-коляска с электроприводом с шириной сиденья 38 см». На российском рынке данный вид кресла-коляски предлагается с шириной сиденья 39 см, от которой инвалид Ю. категорически отказался. В этой связи рекомендованная кресло-коляска по индивидуальному заказу бельгийского производства приобретена по цене 210,3 тыс. рублей. При этом кресла-коляски с электроприводом с шириной сиденья 39 см производятся серийно и закупаются в среднем по цене 82,0 тыс. рублей.

Анализ средней стоимости кресел-колясок показал, что в 2014-2015 годах в субъектах Российской Федерации, осуществляющих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, стоимость кресел-колясок с ручным приводом малогабаритных выше, чем у территориальных органов ФСС на 8 %, на кресла-коляски с ручным приводом прогулочные - на 48 процентов.

(руб.)

Виды кресел-колясок	2014 г.			2015 г.		
	ФСС	субъекты РФ	отклонения	ФСС	субъекты РФ	отклонения
Кресла-коляски с электроприводом	73702	93497	19795	87703	122550	34847
Кресла-коляски с ручным приводом активного типа	39423	44170	4747	38914	51825	12911
Кресла-коляски с ручным приводом прогулочные	15216	18066	2850	16112	23966	7854
Кресла-коляски с ручным приводом комнатные	13265	14550	1285	14478	18636	4158
Кресла-коляски с ручным приводом малогабаритные	4795	5202	407	5332	7754	2422

Так, средняя стоимость кресел-колясок с ручным приводом комнатных в 2014 году превышала среднюю стоимость по субъектам Российской Федерации, осуществляющим полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, в г. Москве почти в два раза (28639,50 рубля), в Иркутской области - на 118 % (31834,11 рубля), кресел-колясок с ручным приводом прогулочных: в Московской области - почти в 3 раза (51590,54 рубля), почти в 2 раза в г. Москве (34739,55 рубля), в Брянской области (34507,16 рубля), в Воронежской области (33063 рубля), более чем в два раза - в Иркутской области (38095,51 рубля).

В 2015 году средняя стоимость кресел-колясок с ручным приводом комнатных превысила среднюю стоимость по субъектам Российской Федерации, осуществляющим полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, почти в 1,5 раза в г. Москве (27600,64 рубля), в Воронежской области (26338,90 рубля), Челябинской области (28664,07 рубля).

Информация о средней стоимости отдельных видов кресел-колясок по итогам 9 месяцев 2016 года приведена в приложении 9 к настоящему отчету.

В целях обеспечения контроля за качеством планирования потребности в средствах федерального бюджета на обеспечение инвалидов ТСР Фондом утвержден приказ от 22 сентября 2016 года № 375 «О порядке работы с системой формирования аналитической отчетности при планировании и осуществлении контроля за обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации». Информационная автоматизированная система

введена в опытную эксплуатацию с 20 января 2016 года и предусматривает, в том числе, мониторинг средних цен ТСП в течение финансового года. При этом порядок проведения мониторинга Фондом не разработан, данные ИАС в практической деятельности Фонда на момент проверки не применялись. Фактически анализ средней стоимости ТСП по итогам ежеквартальных отчетов территориальных органов ФСС Фондом не осуществлялся.

Аналогичная информационная система в субъектах Российской Федерации, осуществляющих полномочия по обеспечению инвалидов ТСП, отсутствует.

2.6. Проверка соблюдения законодательства о контрактной системе в сфере закупок кресел-колясок

За проверяемый период в Российской Федерации приобретено 303,1 тыс. кресел-колясок, в том числе: в 2014 году - 110,1 тыс. кресел-колясок, в 2015 году - 143,6 тыс. кресел-колясок, за 9 месяцев 2016 года - 49,4 тыс. кресел-колясок.

Закупки на поставку кресел-колясок осуществлялись как конкурентными способами определения поставщиков: аукционы в электронной форме и запросы котировок, так и неконкурентными (закупки у единственного поставщика в соответствии с пунктами 2 и 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ).

В основном кресла-коляски закупались массовыми партиями серийного производства (88,1 % от общего объема закупленных кресел-колясок). Более половины кресел-колясок уполномоченными органами приобретены у организаций-поставщиков.

Проверка соблюдения положений Федерального закона № 44-ФЗ при закупке кресел-колясок показала, что объектами контрольного мероприятия требования о создании контрактной службы (статья 39) и комиссии по осуществлению закупок (статья 38) соблюдены.

Вместе с тем в ходе проверки выявлены следующие нарушения Федерального закона № 44-ФЗ.

Красноярским региональным отделением ФСС был проведен электронный аукцион (извещение № 0219100000116000095), победителем которого стал индивидуальный предприниматель, который от заключения государственного контракта отказался. Красноярским региональным отделением ФСС 1 марта 2016 года составлен соответствующий протокол об отказе. При этом в нарушение пункта 1 части 13 статьи 44 Федерального закона № 44-ФЗ оператором электронной площадки ООО «РТС-тендер» не

перечислены на счет Красноярского регионального отделения ФСС денежные средства в сумме 13095,00 рубля, внесенные индивидуальным предпринимателем в качестве обеспечения заявки на участие в электронном аукционе и не подлежащие возврату победителю в случае его отказа или уклонения от заключения государственного контракта. Несмотря на письмо регионального отделения ФСС от 7 ноября 2016 года № 01-20/2411-3893, на момент проверки ООО «РТС-тендер» указанные средства на счет регионального отделения ФСС не перечислены.

Бездействие ООО «РТС-тендер» содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 7.31.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, дела по которым в соответствии со статьей 23.66 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях подлежат рассмотрению контрольными органами в сфере закупок.

В нарушение части 1 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ Красноярским региональным отделением ФСС государственный контракт от 1 декабря 2014 года № 1042 заключен на условиях, не предусмотренных извещением об осуществлении закупки.

Так, согласно извещению об осуществлении закупки у единственного поставщика № 0219100000114000452 срок поставки кресел-колясок предусмотрен до 15 декабря 2014 года, тогда как согласно пункту 2.1 государственного контракта от 1 декабря 2014 года № 1042 срок поставки определен до 23 декабря 2014 года. Кроме того, согласно календарному плану, являющемуся приложением к государственному контракту от 1 декабря 2014 года № 1042, периодом поставки кресел-колясок определен ноябрь 2014 года, то есть период времени до заключения государственного контракта.

Согласно актам приема-передачи поставка 85 кресел-колясок на сумму 1340,9 тыс. рублей осуществлена в ноябре 2014 года, 8 актов приема-передачи не содержат даты их составления, 15 актов приема-передачи содержат исправления даты составления без указания лица, которое внесло правки. Указанные акты согласно пунктам 5.1-5.3 государственного контракта от 1 декабря 2014 года № 1042 входят в состав отчетной документации, на основании которой осуществляется оплата поставки кресел-колясок. Обязательства по данному государственному контракту оплачены в период с 9 декабря по 26 декабря 2014 года (акт сверки взаиморасчетов на сумму 5806,5 тыс. рублей). Таким образом, Красноярским региональным отделением ФСС также нарушены нормы пункта 3 статьи 3 и части 1 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ, в соответствии с которыми закупка

начинается с определения поставщика и завершается исполнением обязательств сторонами контракта, а исполнение контракта включает в себя комплекс мер, которые реализуются после заключения контракта и направлены на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком.

В ходе контрольного мероприятия коррупционных рисков, связанных с проведением конкурентных процедур при закупке кресел-колясок, не выявлено.

Контроль за деятельностью территориальных органов ФСС в проверяемый период осуществлялся Фондом в ходе проводимых контрольных мероприятий, а также по жалобам участников закупок. В проверяемом периоде информация о заключенных государственных контрактах включается в подсистему «Обеспечение ТСП» ЕИИС «Соцстрах».

В 2014-2016 годах Фондом проведено 151 контрольное мероприятие, в рамках которых осуществлялась проверка закупочной деятельности территориальных органов ФСС. В 2016 году проведено 26 проверок соблюдения законодательства о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных нужд.

Выборочная проверка 47 актов по результатам контрольных мероприятий Фонда показала, что в ходе проверок выявлялись факты несоблюдения условий заключенных государственных контрактов, поставок ТСП ранее заключения контрактов и без проверки соответствия технических характеристик изделий установленным требованиям, направления поставщиками актов выполненных работ с нарушением сроков, установленных в контрактах, и иные.

По результатам проведенных контрольных мероприятий за ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей, отсутствие надлежащего руководства и контроля за финансово-хозяйственной деятельностью к 3 управляющим и 5 заместителям управляющих из 6 территориальных органов Фонда применены меры дисциплинарной ответственности (приказы Фонда от 23 апреля 2015 года № 175, от 21 мая 2015 года № 206, от 9 июля 2015 года № 292, от 11 сентября 2015 года № 377, от 21 октября 2015 года № 433 и от 12 ноября 2015 года № 518).

В соответствии со статьей 100 Федерального закона № 44-ФЗ государственные органы осуществляют ведомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведом-

ственных им заказчиков в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Постановлением правительства Самарской области от 30 декабря 2013 года № 861 утвержден порядок осуществления органами исполнительной власти ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Самарской области.

Приказом министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области от 12 декабря 2014 года № 665 утвержден Регламент осуществления министерством ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Самарской области. Планы мероприятий по осуществлению ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Самарской области на 2015 и 2016 годы утверждены приказами министерства социально-демографической и семейной политики от 15 декабря 2015 года № 667 и 11 декабря 2015 года № 688. Министерством проведены все запланированные контрольные мероприятия.

В Брянской области Регламент проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд департамента семьи, социальной и демографической политики утвержден приказом департамента семьи, социальной и демографической политики от 24 апреля 2014 года № 151.

Проверки в Брянской области осуществлялись в соответствии с планами проверок, утвержденными департаментом семьи, социальной и демографической политики от 30 декабря 2014 года № 574, от 8 апреля 2015 года № 210 и от 4 апреля 2016 года № 215. За период 2014-2015 годов и истекший период 2016 года нарушения в части обеспечения инвалидов ТСР департаментом не выявлены.

2.7. Анализ определения и обоснования начальных (максимальных) цен контрактов на закупку кресел-колясок

При определении НМЦК уполномоченные органы руководствовались статьей 22 Федерального закона № 44-ФЗ и Методическими рекомендациями по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденными приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 года № 567 (далее - Методические рекомендации № 567).

В проверяемый период при закупке кресел-колясок НМЦК определялась методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) в соответствии

с требованиями части 6 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ. В качестве источников информации для обоснования НМЦК в основном использовалась информация о ценах поставщиков, размещенная в сети «Интернет», и реестр исполненных ранее государственных контрактов на закупку кресел-колясок.

Согласно пункту 3.20.2 Методических рекомендаций № 567 совокупность значений, используемых в расчете при определении НМЦК, считается неоднородной, если коэффициент вариации цены превышает 33 %. Если коэффициент вариации превышает 33 %, целесообразно провести дополнительные исследования в целях увеличения количества ценовой информации, используемой в расчетах. В ходе проверки формирования НМЦК превышение коэффициента вариации не выявлено.

НМЦК определялась как среднее арифметическое цен коммерческих предложений и цен ранее исполненных государственных контрактов.

В то же время в Самарской области НМЦК определялась как минимальное значение цен коммерческих предложений и цен ранее исполненных государственных контрактов. По информации, полученной в ходе проверки, данное решение в Самарской области принято в целях соблюдения принципа эффективности использования бюджетных средств в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В ходе проверки установлены случаи, когда НМЦК складывалась выше цен на аналогичные кресла-коляски, имеющих на рынке, при этом по результатам проведенных процедур определения поставщика цены существенно снижались.

Так, в Брянской области в 2016 году на основании предложений поставщиков НМЦК за единицу кресла-коляски с ручным приводом для больных ДЦП комнатной и прогулочной определена в размере 33994 рублей (извещение № 012720000216002746). Цена аналогичной коляски на рынке составила 27940 рублей и 27000 рублей. Согласно государственному контракту цена кресла-коляски модели «H006» составила 17166,97 рубля, т.е. почти на 50 % ниже НМЦК.

НМЦК за единицу кресла-коляски с ручным приводом для больных ДЦП комнатной и прогулочной (извещение № 012720000216001802) определена в размере 33994 рублей. Согласно государственному контракту цена единицы кресла-коляски модели «FS958LBHP» составила 23693,82 рубля, что на 43 % ниже НМЦК и практически сопоставима с рыночной стоимостью данной модели кресла-коляски - 21900 рублей и 25200 рублей.

В ходе проверки установлены случаи, когда уполномоченными органами закупки производились по ценам выше цен на аналогичные модификации кресел-колясок, сложившихся на рынке.

Так, согласно государственным контрактам, заключенным в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей, Красноярским региональным отделением ФСС в 2014 году приобретены 2 коляски модели «Cruiser» по цене 78000 рублей при имеющемся предложении на рынке по цене 77500 рублей (государственные контракты № 209 и № 210), кресло-коляска модели «FS 958LBHP» приобретена по цене 16500 рублей при наличии рыночного предложения по цене 15500 рублей (государственный контракт № 1026). В 2015 году приобретены кресла-коляски с электроприводом по цене 90400 рублей при имеющемся предложении той же модели по цене 88000 рублей (государственные контракты №№ 420-424), кресла-коляски по цене 98800 рублей при имеющемся предложении по цене 96200 рублей (государственные контракты №№ 425-433), кресла-коляски по цене 98000 рублей при имеющемся предложении той же модели по цене 96200 рублей (государственные контракты №№ 434-437, 444, 445).

Только в 2015 году при приобретении кресел-колясок по рыночной стоимости по государственным контрактам стоимостью не выше 100,0 тыс. рублей региональное отделение ФСС по Красноярскому краю могло бы сэкономить около 74,0 тыс. рублей (расчетно).

Кроме того, Красноярским региональным отделением ФСС в 2016 году закуплены кресла-коляски с ручным приводом модели «KY903GC» по цене 16700 рублей (реестровая запись контракта № 1246603962416000299), стоимость данной модели на рынке составляет 13650 рублей, кресла-коляски комнатные для больных ДЦП (реестровая запись контракта № 1246603962416000375) модели «Ortonica Olivia 20» приобретались по цене 27860 рублей при рыночной стоимости коляски в размере 21750 рублей.

В Самарской области в 2016 году приобретена коляска с электроприводом прогулочная модели «А-200» по цене 234200 рублей (реестровая запись контракта № 2631202477716000203), аналогичная коляска предлагается по цене 195940 рублей.

Таким образом, приобретение кресел-колясок могло быть осуществлено за более низкую цену, что привело бы к экономии бюджетных средств.

Выборочный анализ единичных цен на наиболее востребованные кресла-коляски с одинаковыми техническими характеристиками в Алтайском крае (кресла-коляски прогулочные и комнатные, в том числе для де-

тей-инвалидов, больных ДЦП) показал, что в среднем в 2014 году разница в стоимости данных кресел-колясок у различных поставщиков варьировалась от 316,66 до 915,73 рубля, в 2016 году - от 145,86 до 189,47 рубля.

2.8. Проверка осуществления территориальными органами ФСС и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации контроля за выполнением поставщиками (изготовителями) условий государственных контрактов, заключенных в целях обеспечения инвалидов креслами-колясками, в том числе требований к качеству предоставляемых кресел-колясок и их доставке

В ходе проверки установлено, что уполномоченными органами предусмотрены как общие формы контроля за выполнением поставщиками (изготовителями) условий государственных контрактов, заключенных в целях обеспечения инвалидов креслами-колясками, так и специально ими разработанные.

В соответствии с условиями государственных контрактов реализуется право заказчика осуществлять проверку качества товара до начала поставки его получателем на соответствие функциональных и технических характеристик, указанных в техническом задании.

Так, в Красноярском региональном отделении ФСС оформляются акты проверки товара на предмет соответствия технических характеристик условиям технического задания к государственным контрактам, которые подписываются членами комиссии, состав которой утвержден приказом отделения Фонда от 10 октября 2011 года № 1805. Все контракты, исполненные поставщиками по поставке кресел-колясок, завершаются экспертизой, проводимой сотрудниками отделения на предмет соответствия условиям контракта, что подтверждено экспертными заключениями.

В ходе проверки Алтайского регионального отделения ФСС установлено, что условиями государственных контрактов предусмотрено право заказчика осуществить проверку товара до начала поставки получателем на соответствие функциональных и технических характеристик предоставленного поставщиком товара, указанным в техническом задании. По каждому государственному контракту в территориальных органах ФСС и их филиалах определены ответственные лица за его исполнение. В проверяемый период проверка качества поставляемых кресел-колясок в Алтайском крае подтверждена документами и экспертными заключениями. За проверяемый период один инвалид был не удовлетворен качеством кресла-коляски активного типа.

В соответствии с заключенными в проверяемый период государственными контрактами в Брянской области проводится проверка качества поставляемого товара, его ассортимент и комплектность, соответствие товара наименованию и техническим характеристикам, а также техническому состоянию. Экспертиза проводится в течение трех рабочих дней до начала поставки товара на склады заказчика. По результатам экспертизы подписывается акт приемки поставленного товара. В проверяемый период в Брянской области за неисполнение условий государственного контракта к поставщику применены санкции в виде штрафа на сумму 55379,57 рубля.

В ходе проверки АНО «Катаржина» и ООО «ОТТО БОКК Мобилити» установлено, что в соответствии с положениями заключенных с ними государственных контрактов предусмотрено, что по мере поставки товара поставщик направляет заказчику отчетную документацию - счет, реестр получателей товара в 2 экземплярах, акты приема-передачи кресла-коляски, отрывные талоны к направлениям. Заказчик со дня получения отчетной документации осуществляет ее проверку и направляет поставщику один экземпляр реестра с отметкой о его принятии либо мотивированный отказ с указанием перечня претензий и сроков их устранения. Данная документация является основанием для оплаты поставленных кресел-колясок.

В соответствии с положениями государственных контрактов заказчиком осуществляется выборочная проверка кресел-колясок при их поступлении в регион до начала доставки инвалидам, по результатам которой подписывается акт выборочной проверки либо мотивированный отказ от его подписания. В случае выявления нарушений требований к качеству поставляемого товара, заказчик, при необходимости с участием компетентного представителя от региональных общественных организаций инвалидов, осуществляет дополнительную проверку технических характеристик изделий на соответствие условиям контракта всей партии.

При проверке выполнения поставок АНО «Катаржина» и ООО «ОТТО БОКК Мобилити» в 2014-2015 годах установлено, что мотивированные отказы о приемке кресел-колясок отсутствовали.

2.9. Проверка достоверности показателей финансовой и статистической отчетности

В проверяемый период отчеты о расходах бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субвенция из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Феде-

рации по предоставлению мер социальной защиты инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, представлялись в Минтруд России ежеквартально по формам, утвержденным приказом Минздравсоцразвития России от 10 марта 2011 года № 179н и приказом Минтруда России от 18 сентября 2015 года № 647н (далее - отчет).

Утвержденная форма отчета о расходах территориальных органов ФСС, источником финансового обеспечения которых являются предоставляемые бюджету ФСС межбюджетные трансферты (далее - сводный отчет Фонда, отчет территориального органа ФСС) введена с марта 2015 года, с даты вступления в действие Правил № 52н (в 2016 году форма отчетности утверждена приказом № 1118н).

Информация об обеспечении инвалидов ТСР формировалась также в рамках отчетности по форме № 1-собес (ТСР).

В ходе проверки установлены факты недостоверности отраженных в отчетах территориальных органов ФСС сведений, что свидетельствует о том, что ни ФСС, ни Минтрудом России анализ представляемой уполномоченными органами информации не проводится.

Так, отчет Московского областного регионального отделения ФСС за 9 месяцев 2016 года содержит информацию о средней стоимости кресел-колясок с ручным приводом базовых прогулочных, в том числе для детей-инвалидов, в размере 194,5 тыс. рублей за единицу изделия. В то же время анализ данных единой информационной системы в сфере закупок (zakupki.gov.ru) показал, что в данный период Московским областным региональным отделением ФСС заключены 2 государственных контракта на закупку аналогичных кресел-колясок (от 24 июня 2016 года № 98/10 и от 7 октября 2016 года № 154/10) с ООО «ОТТО БОКК Мобилити» по цене от 15,7 тыс. рублей до 35,6 тыс. рублей в зависимости от модели. В этой связи средняя стоимость данного вида кресла-коляски в 2016 году составила не более 20,5 тыс. рублей (расчетно). Средний размер компенсации за самостоятельно приобретенные кресла-коляски с ручным приводом комнатные, по данным Московского областного регионального отделения ФСС, составил в 2016 году 19,4 тыс. рублей.

Таким образом, данные отчета Московского областного регионального отделения ФСС о средней стоимости кресел-колясок с ручным приводом недостоверны, что ставит под сомнение достоверность сводного отчета Фонда в части средней стоимости кресел-колясок.

Сведения, содержащиеся в форме № 1-собес (ТСР), не соответствуют данным территориальных органов ФСС, не позволяют достоверно опреде-

лить потребность инвалидов в предоставлении кресел-колясок и, соответственно, оценить уровень их обеспеченности. Так, согласно показателям графы 3 «Всего предоставлено технических средств реабилитации, услуг» формы № 1-собес (ТСР) за 2014 год территориальными органами ФСС предоставлено инвалидам 74411 кресел-колясок, а в графе 5 «Численность инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов, состоящих в отчетном периоде на учете в уполномоченном органе по обеспечению изделиями и услугами, в том числе обеспеченных изделиями и услугами, указанными в графе 3, в полном объеме, человек» численность инвалидов, которым предоставлены кресла-коляски, составила 74524 человека (приложение № 4 к настоящему отчету).

Наряду с этим нельзя признать достоверными данные по графе 7 «Численность инвалидов и отдельных категорий граждан из числа ветеранов, состоящих в отчетном периоде на учете в уполномоченном органе по обеспечению изделиями и услугами, не обеспеченных на конец отчетного периода изделиями и услугами, указанными в графе 1, человек» по ряду субъектов Российской Федерации. Так, численность обратившихся инвалидов за получением кресел-колясок, рассчитанная как сумма численности инвалидов, не обеспеченных ТСР на конец отчетного года, и численности обеспеченных инвалидов в течение отчетного года, за вычетом численности инвалидов, не обеспеченных на конец предыдущего года, в 2014 году составила по Чувашской Республике (-)126 человек, Республике Мордовия - (-)142 человека, по Ивановской области - (-)324 человека, в 2015 году - по Чувашской Республике - (-)747 человек.

В целом согласно форме № 1-собес (ТСР) за 2015 год, численность обратившихся инвалидов за обеспечением креслами-колясками составила 87829 человек. По данным территориальных органов ФСС, полученным в ходе проверки, указанная численность составила 100926 человек (приложение № 5 к настоящему отчету).

В ходе проверки установлено, что областной центр Самарской области в период с 1 октября по 31 декабря 2015 года заключил 9 государственных контрактов на поставку кресел-колясок на общую сумму 60178,2 тыс. рублей путем проведения электронных аукционов.

Пунктом 141.1 Инструкции по применению плана счетов бюджетного учета, утвержденной приказом Минфина России от 6 декабря 2010 года № 162н (далее - Инструкция № 162н), установлена необходимость ведения с 1 октября 2015 года счета 050207000 «Принимаемые обязательства», предназначенного для учета получателями бюджетных средств сумм

бюджетных обязательств в пределах утвержденных им лимитов бюджетных обязательств, принимаемых при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений).

В нарушение пункта 141.1 Инструкции № 162н по закупкам товаров, поставщик которых определялся по итогам проведения электронных аукционов, областным центром Самарской области не осуществлялась требуемая корреспонденция по счетам санкционирования расходов бюджета с использованием счета 050207000, обороты по данному счету в указанный период отсутствовали. Письмом Минфина России от 21 августа 2015 года № 02-10-10/48584 разъяснено, что порядок учета бюджетных обязательств установлен Инструкцией по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н (пункты 9, 314, 318-320), и Инструкцией № 162н (пункты 128-149). За нарушение установленного инструкциями порядка учета бюджетных обязательств Кодексом Российской Федерации об административных нарушениях предусмотрена административная ответственность.

По данному факту инспектором Счетной палаты Российской Федерации составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.15.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В нарушение пункта 12 Правил № 1118н сводный отчет ФСС представлен Фондом в Минтруд России за I квартал 2016 года 17 июня 2016 года, позднее установленного срока (не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом) на 2 месяца, за II квартал - 1 августа 2016 года, позднее установленного срока на 15 дней.

2.10. Анализ системы статистического учета инвалидов-колясочников для выявления их потребностей в альтернативных современных технических средствах реабилитации

В целях установления единой системы учета инвалидов в Российской Федерации, в том числе детей-инвалидов, и организации на основе этой системы статистического наблюдения за социально-экономическим поло-

жением инвалидов и их демографическим составом в соответствии со статьей 5¹ Федерального закона № 181-ФЗ с 1 января 2017 года вводится в эксплуатацию федеральная государственная информационная система «Федеральный реестр инвалидов». Оператором федерального реестра инвалидов определен Пенсионный фонд Российской Федерации.

Для обеспечения функционирования данной системы принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 года № 1506-р, которым утверждена Концепция создания, ведения и использования федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр инвалидов». Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 года № 674 «О формировании и ведении федерального реестра инвалидов и об использовании содержащихся в нем сведений» (далее - постановление № 674) утверждены Правила формирования и ведения федерального реестра инвалидов и использования содержащихся в нем сведений.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 3 постановления № 674 Пенсионному фонду Российской Федерации (далее - ПФР) необходимо утвердить в трехмесячный срок регламент информационного взаимодействия в целях организации представления сведений органами и организациями, указанными в части пятой статьи 5¹ Федерального закона № 181-ФЗ и пользователями реестра, а также форматы данных и требования к техническим, программным и лингвистическим средствам обеспечения формирования, ведения и использования реестра. На момент окончания проверки указанный регламент ПФР не утвержден, что создает риски неисполнения требований статьи 5¹ Федерального закона № 181-ФЗ, начиная с 1 января 2017 года.

Согласно подпункту «б» пункта 3 постановления № 674 ПФР должен обеспечить, начиная с 1 апреля 2017 года, ежеквартальное размещение на официальном сайте в сети «Интернет» статистических данных в отношении сведений, содержащихся в реестре, о численности инвалидов по группам инвалидности, производимых денежных выплатах инвалидам и об иных мерах социальной защиты по субъектам Российской Федерации и в целом по Российской Федерации. При этом объем размещаемых сведений об инвалидах и форма их размещения не определены. В связи с чем не понятно, каким образом эти данные будут сопоставляться с данными, содержащимися в формах федерального статистического наблюдения.

В ходе проверки установлена необходимость совершенствования форм федерального статистического наблюдения в части информации, касающейся обеспечения инвалидов ТСР.

Так, форма № 1-собес (ТСР) не содержит показателей о численности инвалидов, обратившихся за обеспечением ТСР в текущем году, и о количестве заявленных ими изделий, что не позволяет провести полноценный анализ данных в проверяемой сфере.

Кроме того, показатели формы № 1-собес (ТСР) несопоставимы с формой федерального статистического наблюдения № 7-собес «Сведения о медико-социальной экспертизе лиц в возрасте 18 лет и старше» и № 7(дети)-собес «Сведения о медико-социальной экспертизе детей в возрасте до 18 лет», поскольку формы № 7-собес и № 7(дети)-собес фиксируют количество ИПР с рекомендованными ТСР, а форма № 1-собес (ТСР) - количество предоставляемых изделий.

Форма № 1-собес (ТСР) в части кресел-колясок содержит 5 наименований кресел-колясок, что не соответствует классификации ТСР, в которой содержится 21 вид кресел-колясок.

Следует отметить, что Росстат размещает на своем сайте сведения о ТСР, которыми обеспечены инвалиды, в целом по Российской Федерации. По субъектам Российской Федерации сведения не размещаются, что не позволяет провести анализ данных в разрезе субъектов Российской Федерации.

Цель 3. Определить качество предоставления государственной услуги по обеспечению инвалидов креслами-колясками

3.1. Проверка своевременности предоставления государственной услуги по обеспечению инвалидов креслами-колясками

Согласно пункту 5 Правил № 240 заявление о предоставлении ТСР, поданное инвалидом (далее - заявление), подлежит рассмотрению уполномоченным органом в 15-дневный срок с даты его поступления. По истечении этого срока инвалиду высылаются (выдаются) уведомление о постановке на учет по обеспечению ТСР и направление на получение либо изготовление ТСР в организации, отобранной в порядке, установленном Федеральным законом № 44-ФЗ (далее - направление).

В субъектах Российской Федерации, осуществляющих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, приняты региональные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок обеспечения инвалидов ТСР. В ходе проверки установлено, в ряде субъектов Российской Федерации данные акты не соответствуют положениям Правил № 240.

Так, административный регламент министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области по предоставлению государственной услуги «Обеспечение инвалидов техническими средствами ре-

абилитации (кроме протезно-ортопедических изделий, протезов, слуховых аппаратов, голосообразующих аппаратов, эндопротезов) за счет федерального бюджета», утвержденный приказом министерства социально-демографической и семейной политики от 23 октября 2012 года № 619 (далее - административный регламент Самарской области № 619), не предусматривает выдачу инвалиду направления, предусмотренного пунктом 5 Правил № 240.

В нарушение пункта 5 Правил № 240 в проверяемый период в Самарской области направления инвалидам не выдавались.

Порядок обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, утвержденный постановлением правительства Брянской области от 24 февраля 2014 года № 54-п не предусматривает направление инвалиду уведомления о постановке его на учет, предусмотренного пунктом 5 Правил № 240.

В нарушение пункта 5 Правил № 240 в проверяемый период в Брянской области уведомления о постановке на учет инвалидам не выдавались.

Во всех проверенных субъектах Российской Федерации сроки выдачи направления нарушены.

Так, в Брянской области в среднем срок выдачи направлений на получение кресел-колясок в 2014 году составлял 100 дней со дня постановки инвалида на учет, в 2015 году - 96 дней, в 2016 году - 75 дней.

Установлены случаи, когда направление выдается инвалиду более чем через полтора года с момента постановки его на учет. Так, в Брянской области инвалид в октябре 2012 года обратился с заявлением о предоставлении кресла-коляски для детей с ДЦП (комнатная), направление на получение ему отправлено в июне 2014 года, инвалид в марте 2014 года обратился с заявлением о предоставлении ему кресла-коляски с электроприводом прогулочной, направление на получение ему отправлено в июне 2016 года.

В Алтайском крае в 2014 году инвалиду направление на обеспечение креслом-коляской с электроприводом выдано через 303 дня со дня постановки на учет, в 2015 году инвалиду направление на обеспечение креслом-коляской с рычажным приводом выдано через 445 дней со дня постановки на учет, в 2016 году инвалиду направление на обеспечение креслом-коляской комнатной с электроприводом выдано через 142 дня со дня постановки на учет.

В основном причиной нарушения уполномоченными органами сроков выдачи инвалидам направлений является длительность процедуры отбора организации-поставщика.

Анализ положений Федерального закона № 44-ФЗ показывает, что продолжительность процедуры закупок в среднем составляет от 20 до 47 дней.

Фактически уполномоченный орган не имеет возможности выдать указанное направление на получение ТСР в установленный Правилами № 240 15-дневный срок со дня подачи заявления о предоставлении ТСР без действующего на момент подачи заявления государственного контракта на поставку соответствующего ТСР.

В связи с этим предложения Счетной палаты Российской Федерации о целесообразности пересмотреть установленный срок для выдачи инвалиду направления на получение ТСР с учетом сроков, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ для заключения государственного контракта, направлялись в Правительство Российской Федерации (письмо от 11 апреля 2016 года № 01-981/11-04). Соответствующие решения Правительством Российской Федерации на момент завершения контрольного мероприятия не приняты.

Установлены нарушения сроков выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное изделие, определенные Порядком № 57н.

Так, в Алтайском крае за период 2014-2016 годов нарушения сроков выплаты компенсации выявлены в 66 случаях и составили от 1 дня до 233 дней.

В Брянской области инвалиду, обратившемуся с заявлением о выплате компенсации за самостоятельно приобретенную кресло-коляску в июле 2014 года, компенсация выплачена в октябре 2014 года, т.е. с нарушением установленного срока (в течение 30 дней со дня принятия уполномоченным органом заявления о выплате компенсации) на 3 месяца.

Кроме того, в нарушение пункта 6 Порядка № 57н решение о выплате компенсации принято в сентябре 2014 года, т.е. с нарушением установленного срока (в течение 30 дней со дня принятия уполномоченным органом заявления о выплате компенсации) на месяц.

Ответственность за нарушение сроков выдачи направления на получение кресла-коляски и выплаты компенсации расходов за самостоятельно приобретенное инвалидом ТСР нормативными правовыми актами не определена.

В соответствии с пунктом 4 Порядка № 57н размер компенсации определяется уполномоченным органом по результатам последней по времени осуществления закупки ТСР, информация о которой размещена на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru), проведенной уполномоченным

органом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ.

В ходе проверки установлено, что в Самарской области в нарушение пункта 4 Порядка № 57н при наличии исполненных государственных контрактов на аналогичную кресло-коляску органы социальной защиты населения Самарской области определяли размер компенсации за приобретенную инвалидом самостоятельно кресло-коляску (в случае, если цена кресла-коляски по исполненному в Самарской области контракту превышала среднюю цену по Приволжскому федеральному округу) на основании цены государственных контрактов, заключенных в других регионах федерального округа.

Так, при определении размера компенсации за приобретение кресел-колясок с электроприводом, начиная с 1 апреля 2016 года, вместо цены государственного контракта от 12 ноября 2015 года № 173Т на поставку кресел-колясок с электроприводом модели «КАР 4.1» по цене 174,8 тыс. рублей и «Express 2009» по цене 122,7 тыс. рублей (аукцион № 014220000131501044) были использованы цены государственного контракта, заключенного Пермским региональным отделением ФСС на поставку кресел-колясок с электроприводом модели «Хeryus power» (аукцион № 1590410053715000327) по цене 63,9 тыс. рублей.

Кроме того, в ходе проверки в единой информационной системе в сфере закупок (zakupki.gov.ru) выявлены государственные контракты на закупку кресел-колясок, в технических заданиях к которым указаны универсальные кресла-коляски, отсутствующие в приказе № 998н и классификации ТСП, что не позволяет обеспечить корректное сопоставление стоимости этих кресел-колясок с техническими характеристиками, зафиксированными в ИПР, самостоятельно приобретенными инвалидами.

Так, в Тверской области в 2014 году заключен государственный контракт № 2014.299626/554 на поставку универсальных кресел-колясок с электроприводом по цене 94900 рублей, в 2015 году в Республике Ингушетия - государственный контракт № 2015.296014 на поставку универсальной кресла-коляски с электроприводом по цене 60974,10 рубля, в Республике Бурятия в 2016 году - государственный контракт № ГК-16/12-414 на поставку кресла-коляски с электроприводом универсальной (комнатной, прогулочной) стоимостью 63850 рублей.

Выявленные факты создают риски обращения инвалидов в судебные органы по вопросам определения размера компенсации за самостоятельно приобретенную кресло-коляску.

3.2. Проверка фактического предоставления кресел-колясок в рамках заключенных государственных контрактов

В ходе проверки установлены случаи, когда предоставление инвалидам кресел-колясок задерживается без объективных причин, в результате не-должной организации деятельности органов социальной защиты населения.

Так, в 2014 году 89 % колясок от общего количества приобретенных кресел-колясок (473 единицы) центрами социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов Самарской области (далее - ЦСО) коляски выдавались инвалидам по мере поступления их на склад либо в течение месяца после поступления. Вместе с тем 57 колясок без достаточных оснований были предоставлены инвалидам в течение 6 месяцев после поступления в ЦСО. Аналогичная ситуация складывалась с выдачей кресел-колясок в 2015 году - основное количество выдано в срок до 1 месяца после поступления в ЦСО, остальные в течение 2-6 месяцев с даты отгрузки. При этом 461 кресло-коляска, или 11,8 % от закупленных кресел-колясок по государственным контрактам, заключенным в конце 2015 года, исполнение по которым также завершилось в 2015 году, получателям выдавалась в течение всего 2016 года.

Так, кресло-коляска комнатная для детей-инвалидов, в том числе больных ДЦП, модели «FS 958 LBHP» стоимостью 22,5 тыс. рублей, приобретенная по государственному контракту от 12 ноября 2015 года № 172Т (отгрузка в ЦСО с 16 по 30 ноября 2015 года), выдана инвалиду в июле 2016 года, кресло-коляска с электроприводом комнатная модели «КАР 4.1» стоимостью 174,84 тыс. рублей, приобретенная по государственному контракту от 12 ноября 2015 года № 173Т (отгрузка в ЦСО с 23 по 30 ноября 2015 года), выдана инвалиду в августе 2016 года, кресло-коляска для больных ДЦП с электроприводом модели «В-400» стоимостью 185,24 тыс. рублей, приобретенная по государственному контракту от 20 ноября 2015 года № 188Т (отгрузка в ЦСО 8 и 14 декабря 2015 года), выдана инвалиду в сентябре 2016 года.

Кроме того, в нарушение пункта 3.8 Порядка обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (кроме протезно-ортопедических изделий, протезов), утвержденного постановлением правительства Самарской области от 21 января 2010 года № 11, ЦСО Автозаводского района г. Тольятти записи о выдаче инвалидам ТСР вносились не при каждой выдаче кресел-колясок. Данный факт подтверждается тем, что при проверке журналов регистрации обращений граждан, нуждающихся в социальном обслуживании, зафиксированы обращения граждан по вопросу внесения отметок о получе-

нии ТСР в ИПР после получения ими ТСР (в 2014 году установлено 162 обращения, в 2015 году - 88 обращений, в 2016 году - 81 обращение).

В ходе проверки установлен только один случай, когда кресло-коляска была доставлена инвалиду в день подачи заявления о постановке на учет по обеспечению ТСР. В Брянской области инвалид обратился с заявлением о предоставлении кресла-коляски с ручным приводом базовой комнатной 21 декабря 2015 года, направление на получение кресла-коляски выдано в день обращения, кресло-коляска доставлена в тот же день.

3.3. Анализ письменных обращений инвалидов по вопросам предоставления кресел-колясок

За проверяемый период в уполномоченные органы поступило 2555 письменных обращений граждан по вопросам обеспечения креслами-колясками, из них: в 2014 году - 695 обращений, в 2015 году - 1228 обращений, за 9 месяцев 2016 года - 622 обращения.

В территориальные органы ФСС поступило 2002 письменных обращения граждан, в том числе: в 2014 году - 541 обращение; в 2015 году - 976 обращений; по состоянию на 1 октября 2016 года - 485 обращений.

В органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, поступило 553 письменных обращения граждан, из них: в 2014 году - 154 обращения, в 2015 году - 252 обращения, по состоянию на 1 октября 2016 года - 147 обращений.

Из общего количества поступивших обращений в территориальные органы ФСС обоснованными являлись 316 обращений (15,8 % от общего количества обращений), в том числе: в 2014 году - 82 обращения (15,2 %), в 2015 году - 129 (13,2 %), по состоянию на 1 октября 2016 года - 105 (21,6 процента).

Из общего количества поступивших обращений в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, обоснованными являлись 338 обращений граждан (61,1 % от общего количества обращений), в том числе: в 2014 году - 110 обращений (71,4 %), в 2015 году - 142 (56,3 %), по состоянию на 1 октября 2016 года - 86 (58,5 процента).

В ходе проверки установлено, что наибольшее количество обращений граждан по вопросам обеспечения креслами-колясками поступило в Краснодарское региональное отделение ФСС (41 % общего количества обращений, поступивших в территориальные органы ФСС), в Волгоградское

региональное отделение ФСС (11,1 %), наименьшее - в региональные отделения ФСС по Республике Саха (Якутия), Ставропольскому краю и г. Санкт-Петербургу.

Наибольшее количество обоснованных обращений граждан поступило в региональные отделения по Республике Башкортостан, Приморскому краю и Свердловской области.

В ходе проверки установлено, что причина обращений граждан в 80 % случаев связана с длительностью процедуры обеспечения креслами-колясками, своевременной выплатой компенсации за самостоятельно приобретенные кресла-коляски, а также с просьбой об обеспечении определенными моделями кресел-колясок.

Так, в ходе проверки Алтайского регионального отделения ФСС установлено, что несколько заявителей, обеспеченных в соответствии с ИПР креслами-колясками с электрическим приводом модели «Excel X-Power 10», обращались с просьбой о замене указанной модели коляски на более легкую, так как указанная модель коляски весит 68 кг, что значительно затрудняет ее транспортировку и не позволяет лицам, сопровождающим инвалида, выносить ее на улицу.

В адрес министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области поступают обращения о необходимости подбора инвалидам индивидуальных кресел-колясок. В отдельных случаях стоимость таких кресел-колясок достигает 300-500 тыс. рублей. В связи с этим министерством были направлены письма в органы исполнительной власти Самарской области по сбору личных средств государственных служащих на приобретение необходимых инвалидам кресел-колясок. За счет средств, собранных в качестве благотворительной помощи, приобретены кресла-коляски для двух граждан.

3.4. Анализ судебных решений по вопросам, связанным с обеспечением инвалидов креслами-колясками

В проверяемом периоде в судебные органы подано 1752 исковых заявления граждан по вопросам обеспечения креслами-колясками, из них: в 2014 году - 569 исковых заявлений, в 2015 году - 823 исковых заявления, по состоянию на 1 октября 2016 года - 360 исковых заявлений.

Из общего количества исковых заявлений граждан 96,5 % касались вопроса выплаты компенсации за самостоятельно приобретенные коляски.

За проверяемый период удовлетворено 1131 исковое заявление граждан (64,9 % общего количества поданных исковых заявлений), в том числе:

в 2014 году - 347 исковых заявлений (61 %), в 2015 году - 585 исковых заявлений (71 %), по состоянию на 1 октября 2016 года - 199 исковых заявлений (55,3 %). Общая сумма, необходимая для исполнения вступивших в силу судебных решений, составила 30836,60 тыс. рублей. Отказано в удовлетворении 92 исковых заявлений (5,3 процента).

Иски по вопросам обеспечения креслами-колясками и выплаты компенсации поданы к 50 территориальным органам ФСС. Наибольшее количество исков подано к региональным отделениям Красноярского края, Забайкальского края, Свердловской области и Волгоградской области.

Основанием для предъявления исков граждан, в основном, являлось несвоевременное обеспечение инвалидов креслами-колясками, расцениваемое судами как незаконное бездействие региональных отделений ФСС (решения Железногорского городского суда Красноярского края от 27 января 2016 года, Минусинского городского суда Красноярского края от 18 августа 2015 года, Центрального районного суда Свердловской области от 8 июля 2014 года, 6 апреля 2015 года и 20 апреля 2015 года).

По данным ВЦИОМ, инвалиды в большинстве довольны качеством предоставления государственных услуг, оказываемых территориальными органами ФСС. За 2015 год доля граждан, удовлетворенных качеством предоставления услуги по обеспечению инвалидов ТСР, увеличилась с 82 % до 95 %. Уровень удовлетворенности качеством государственной услуги по обеспечению инвалидов ТСР ниже 70 % наблюдался в Чувашской Республике (62,1 %), в Краснодарском крае (69,3 %), Красноярском крае (65,7 %), Приморском крае (65,7 %) и Хабаровском крае (65,8 %), Архангельской области (69 %) и Ульяновской области (63,1 процента).

Согласно данным ВЦИОМ, 65 % опрошенных инвалидов в целях получения ТСР посетили территориальный орган ФСС по месту жительства один раз при подаче заявления о постановке на учет, что может свидетельствовать о качестве обслуживания инвалидов специалистами территориальных органов ФСС.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

Выводы

В целом организация предоставления инвалидам кресел-колясок позволяет реализовать государственные гарантии инвалидам, установленные законодательством Российской Федерации.

Полномочия и деятельность ФСС, его территориальных органов, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, позволяют с достаточной степенью эффективности реализовывать государственные функции по предоставлению инвалидам кресел-колясок.

За проверяемый период уровень удовлетворения потребности инвалидов в креслах-колясках вырос.

В 2014 году обеспечены 60,1 % от численности инвалидов, состоящих на учете по обеспечению креслами-колясками, в 2015 году - 77,5 %, на 1 октября 2016 года - 31,8 процента.

Аудит показал, что территориальные органы ФСС решают возложенную на них задачу более успешно, чем субъекты Российской Федерации, осуществляющие полномочия по обеспечению инвалидов ТСР.

Так, доля обеспеченных инвалидов креслами-колясками территориальными органами ФСС в 2014 году составила 69,4 %, в 2015 году - 81,0 %, субъектами Российской Федерации в 2014 году - 46,9 %, в 2015 году - 67,7 процента.

При более низкой обеспеченности инвалидов креслами-колясками их средняя стоимость в субъектах Российской Федерации, осуществляющих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, в 2014-2015 годах выше, чем в территориальных органах ФСС: от 8 % на кресла-коляски с ручным приводом малогабаритные до 48 % на кресла-коляски с ручным приводом прогулочные.

В целом расходы на одного инвалида, обеспеченного креслом-коляской, за 2015 год у ФСС на 40,8 % меньше расходов субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР (расходы ФСС на одного инвалида составили 16,9 тыс. рублей, в субъектах Российской Федерации, осуществляющих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, - 23,8 тыс. рублей).

Доля обоснованных обращений граждан по вопросам обеспечения креслами-колясками, поступивших в территориальные органы ФСС, составила 15,8 % от общего количества обращений, в субъекты Российской Федерации, осуществляющие полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, - 61 процент.

В целом за проверяемый период не произошло значительного увеличения обращений граждан в судебные органы (в 2014 году в суды подано 569 исковых заявлений, в 2015 году - 823 исковых заявления, за 9 месяцев 2016 года - 360 исковых заявлений).

Анализ показал, что за проверяемый период незначительное число инвалидов обратилось с заявлениями о ремонте кресел-колясок (1460 человек) и о досрочной замене кресел-колясок (223 человека).

Причинами досрочной замены в 85 % случаев являлись износ или поломка кресла-коляски, не подлежащие ремонту, в 15 % случаев - невозможность пользоваться креслом-коляской в связи с изменением антропометрических данных инвалида (ребенка-инвалида).

За 2015 год доля граждан, удовлетворенных качеством предоставления услуги по обеспечению инвалидов ТСР и позитивно оценивающих деятельность территориальных органов ФСС, увеличилась с 82 % до 95 процентов.

Вместе с тем, несмотря на ряд позитивных фактов, обеспечение данным видом ТСР в целом остается недостаточным.

Рост расходов федерального бюджета на закупку кресел-колясок превышает темпы роста обеспеченности инвалидов данными изделиями.

Так, в 2015 году по сравнению с 2014 годом расходы выросли на 44,7 %, обеспеченность - на 30 процентов.

В ходе аудита установлен ряд проблем, влияющих на эффективность как практической организации уполномоченных органов по обеспечению инвалидов креслами-колясками, так и расходования бюджетных средств.

1. Действующие нормативные правовые акты не в полной мере позволяют обеспечить качественное и своевременное предоставление инвалидам кресел-колясок и нуждаются в совершенствовании.

1.1. Нормативными правовыми актами не предусматривается учет в ИПР инвалида его социальных условий, в частности, наличие лифта, пандуса, размера квартиры и дверных проемов и др. В связи с этим инвалид не всегда может пользоваться предоставленным ТСР, например, креслом-коляской с электроприводом, имеющей значительный вес и габариты, если его жилищные условия не позволяют.

1.2. Не установлены процедуры оценки изменения индивидуальных данных инвалидов, для которых инвалидность установлена бессрочно, при замене полагающихся им в соответствии с ИПР кресел-колясок, не предусмотрен учет изменений антропометрических данных инвалида, состояния здоровья, степени социальной активности, работоспособности, возраста.

1.3. Не установлена процедура отказа инвалида от предоставляемого ему изделия, а также не урегулированы действия уполномоченного органа при

возврате инвалидом кресла-коляски после ее получения инвалидом от поставщика, в том числе процедура приемки, постановки на учет, хранения.

1.4. Установленный пунктом 5 Правил обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2008 года № 240, 15-дневный срок выдачи направления на получение либо изготовление ТСР в организации, отобранной в порядке, установленном Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», не соответствует продолжительности процедуры закупок, которая в среднем составляет от 20 до 47 дней. Фактически уполномоченный орган не имеет возможности выдать указанное направление на получение ТСР в установленные Правилами № 240 сроки без действующего на момент подачи заявления государственного контракта на поставку соответствующего ТСР.

Во всех проверенных субъектах Российской Федерации срок выдачи инвалидам направлений нарушался.

1.5. Действующими нормативными правовыми актами уполномоченный орган, на который бы возлагались функции по проверке фактического применения инвалидом полученных ТСР, а также порядок контроля за использованием инвалидом ТСР не определены, что не исключает возможности продажи ТСР как самим инвалидом, так и его законным представителем.

1.6. Отсутствует порядок проведения медико-технической экспертизы по установлению необходимости ремонта или досрочной замены ТСР органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия по обеспечению инвалидов ТСР.

2. Выявлены проблемы реализации полномочий по обеспечению инвалидов креслами-колясками, связанные с несоответствием характеристик рекомендуемых ИПР кресел-колясок в Перечне показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, утвержденном приказом Минтруда России от 9 декабря 2014 года № 998н, что обусловлено отсутствием должного контроля за качеством составления ИПР государственными учреждениями МСЭ.

2.1. В ИПР не в полной мере фиксируются антропометрические, физиологические и иные индивидуальные особенности инвалидов (детей-

инвалидов), что создает риски закупки кресел-колясок, характеристики которых не удовлетворяют инвалидов. Выявлены факты, когда уполномоченные органы в целях снижения этих рисков при закупке кресла-коляски указывают технические требования к изделию по своему усмотрению.

Установлены случаи фиксации в ИПР избыточных технических и потребительских характеристик рекомендуемых кресел-колясок, что создает риски дополнительного расходования бюджетных средств.

Так, государственным учреждением МСЭ Самарской области инвалиду рекомендована кресло-коляска (прогулочная с электроприводом). При этом в ИПР содержались детальные технические характеристики коляски, не предусмотренные приказом № 998н (электронная регулировка угла наклона спинки и сидения, амортизаторы, электроосвещение, скорость, дальность хода и другие). Кресло-коляска приобретена уполномоченным органом строго в соответствии с рекомендациями, содержащимися в ИПР, по цене 729,5 тыс. рублей, что превысило более чем в два раза среднюю цену для данного вида кресла-коляски.

2.2. Установлены случаи, когда рекомендации, зафиксированные в ИПР, приводят к невозможности приобретения кресла-коляски на российском рынке в связи с отсутствием необходимой модели, что влияет на стоимость изделия.

Так, инвалиду, проживающему в Алтайском крае, в ИПР рекомендована «кресло-коляска с электроприводом с шириной сиденья 38 см». На российском рынке данный вид изделия предлагается с шириной сиденья 39 см. В этой связи рекомендованная кресло-коляска по индивидуальному заказу бельгийского производства приобретена по цене 210,3 тыс. рублей. При этом кресла-коляски с электроприводом с шириной сиденья 39 см производятся серийно и закупаются в среднем по цене 82,0 тыс. рублей.

3. Российский рынок кресел-колясок недостаточно развит и ему трудно конкурировать с зарубежными производителями, имеющими более мощную производственную базу.

3.1. В 2015 году производство кресел-колясок в Российской Федерации осуществлялось 13 организациями. Основными производителями кресел-колясок в Российской Федерации, согласно информации Минпромторга России, являются АНО «Катаржина», ООО «ОТТО БОКК Мобилити», ООО «НПП «ИНКАР-М» и ООО БЦАРИ «Преодоление», производственная мощность которых составляет 79,3 тыс. кресел-колясок в год. В связи с отсутствием в от-

крытом доступе соответствующей информации оценить объемы продукции, выпускаемой иными российскими организациями - производителями кресел-колясок, не представляется возможным.

Потребность в креслах-колясках на 2016 год в 2 раза больше производственной мощности основных российских производителей кресел-колясок (166,3 тыс. единиц).

В обеспечении инвалидов креслами-колясками участвуют не только российские предприятия-производители, но и поставщики (торговые организации), среди которых есть официальные дилеры крупных зарубежных производителей. Кресла-коляски зарубежного производства в 2015 году составили 53,1 % общего количества приобретенных кресел-колясок, по состоянию на 1 октября 2016 года - 91 % (44,8 тыс. единиц).

3.2. С 2014 года в качестве единственных поставщиков кресел-колясок для инвалидов были определены ООО «ОТТО БОКК Мобилити», АНО «Катаржина» и, начиная с 2016 года, - ООО БЦАРИ «Преодоление». В 2016 году объем поставок указанными поставщиками установлен в количестве 43 тыс. единиц.

По данным субъектов Российской Федерации, потребность в креслах-колясках, выпускаемых ООО «ОТТО БОКК Мобилити», в 2016 году составила 58,5 тыс. кресел-колясок, что на 46,3 % больше утвержденных распоряжением № 1835-р поставок, потребность в креслах-колясках, выпускаемых АНО «Катаржина», - 3,4 тыс. кресел-колясок, что на 70 % больше утвержденных поставок.

Средняя стоимость на кресла-коляски для инвалидов производства ООО «ОТТО БОКК Мобилити» по состоянию на 3 ноября 2016 года по сравнению с ценами 2014-2015 годов выросла на 31,1 %, на кресла-коляски производства АНО «Катаржина» - на 12,0 процента.

По расчетам Счетной палаты Российской Федерации, в результате повышения цен в 2016 году расходы федерального бюджета на приобретение кресел-колясок у ООО «ОТТО БОКК Мобилити» и АНО «Катаржина» возросли не менее чем на 105,0 млн. рублей. С учетом средних затрат на обеспечение одного инвалида креслом-коляской (20,5 тыс. рублей), за счет этих средств можно было бы дополнительно приобрести более 5 тыс. кресел-колясок и существенно повысить уровень обеспеченности ими инвалидов.

При подготовке проекта распоряжения Правительства Российской Федерации о единственных поставщиках на 2016 год Минтрудом России в качестве обоснования цены контракта с единственными поставщиками

использовалась ценовая информация, представленная поставщиками (подрядчиками, исполнителями), обладающими опытом поставок соответствующих товаров, а также информация о ценах на кресла-коляски для инвалидов, соответствующие техническим, функциональным, качественным, а также эксплуатационным характеристикам кресел-колясок, предлагаемым к закупке в 2016 году ООО «ОТТО БОКК Мобилити», АНО «Катаржина» и ООО БЦАРИ «Преодоление», сформировавшихся в рамках ранее заключаемых государственных контрактов.

Анализ представленного обоснования цены контракта показал, что сравнивалась стоимость не аналогичных кресел-колясок, предлагаемых на рынке, а цена изделий, произведенных единственными поставщиками, поставляемых через посредников. Анализ рынка аналогичных изделий не проводился, что с точки зрения эффективности расходования средств федерального бюджета представляется не совсем обоснованным.

Вместе с тем анализ цены у поставщиков зарубежных кресел-колясок показал, что зачастую они ниже, чем у российских производителей на аналогичные изделия. Так, в 2014 году цена кресла-коляски с ручным приводом бельгийского производства у поставщика ООО «Кристалл» составляла 8,2 тыс. рублей, что на 38,8 % ниже цены коляски с аналогичными техническими характеристиками российского производства (13,4 тыс. рублей). В 2015 году цена на кресло-коляску с ручным приводом комнатную китайского производства на 3,4 тыс. рублей ниже, чем у аналогичной кресла-коляски российского производства.

Без установления процедуры согласования стоимости кресел-колясок, закупаемых у единственных поставщиков, основывающейся на анализе реального рынка, учитывающего ценовую политику различных производителей (поставщиков) аналогичных изделий, имеются риски экономически необоснованного повышения цен на кресла-коляски, закупаемые у единственных поставщиков.

3.3. Правительством Российской Федерации принято постановление от 30 ноября 2016 года № 1268 «О внесении изменений в перечень отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, в отношении которых устанавливаются ограничения допуска для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которым кресла-коляски внесены в перечень отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, в отношении

которых устанавливаются ограничения допуска для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Учитывая долю импортных кресел-колясок, приобретаемых для инвалидов, существующие производственные мощности основных российских производителей, реализация данного постановления Правительства Российской Федерации сопряжена с риском необеспечения инвалидов креслами-колясками в полном объеме, а также с риском роста объема необходимых финансовых ресурсов на указанные цели.

С целью снижения указанных рисков целесообразно увязать реализацию данного постановления Правительства Российской Федерации с разрабатываемым Минпромторгом России планом импортозамещения ТСП, который должен включать кресла-коляски, а также разработать «дорожную карту» развития их российских производителей.

4. Выявлено влияние поставщиков на устанавливаемую уполномоченным органом цену кресел-колясок.

В ходе аудита установлено, что в отдельных регионах, когда уполномоченный орган при формировании НМЦК на поставку кресел-колясок предлагает цену ниже той, которая сложилась на рынке кресел-колясок в регионе, ни производители, ни поставщики кресел-колясок на торги не выходят. Например, в связи с отсутствием заявок на участие в электронных аукционах на закупку кресел-колясок в 2015 году в Алтайском крае не состоялось 11 аукционов. При этом в дальнейшем кресла-коляски были закуплены по цене, превышающей НМЦК, установленную в несостоявшихся электронных аукционах.

5. Выявлены проблемы, связанные с отсутствием системного контроля за планированием и расходованием бюджетных средств, а также организацией конкурентных процедур.

5.1. Имеющиеся нормативные правовые акты не в полной мере обеспечивают регулирование вопросов финансового обеспечения расходов на закупку технических средств реабилитации, в том числе кресел-колясок.

Нормативный правовой акт, устанавливающий методику определения объема средств федерального бюджета, выделяемых на обеспечение инвалидов ТСП бюджету ФСС, и порядок их распределения между территориальными органами ФСС, отсутствует.

Не предусмотрена оценка эффективности деятельности ФСС и его территориальных органов по обеспечению инвалидов ТСП аналогично оценке эффективности деятельности субъектов Российской Федерации.

Отсутствие данных нормативных правовых актов не позволяет оценить потребность в средствах для достижения полного удовлетворения потребности инвалидов в креслах-колясках, а также эффективность расходов средств федерального бюджета на предоставление инвалидам ТСР.

5.2. Соглашение о предоставлении бюджету Фонда межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на предоставление инвалидам ТСР заключается в феврале-марте текущего финансового года, соответственно, перечисление межбюджетных трансфертов производится Минтрудом России в бюджет Фонда с марта текущего года. Данный порядок приводит к тому, что фактически государственные контракты на закупку ТСР заключаются не ранее мая-июня соответствующего года, что не позволяет обеспечивать потребность инвалидов в ТСР в первой половине года в необходимом объеме.

Так, кассовые расходы на обеспечение инвалидов ТСР за I полугодие 2016 года составили всего 29 % от предусмотренных на данные цели средств. По состоянию на 1 июля 2016 года на стадии подписания находились государственные контракты на закупку ТСР на 52 % от предусмотренных средств.

5.3. Неравномерное перечисление Минтрудом России межбюджетного трансферта в бюджет Фонда, а также позднее перечисление Фондом бюджетных средств в территориальные органы ФСС в связи с многократными уточнениями ими своей потребности приводят к нерациональному использованию средств в результате их неосвоения. Так, на конец 2015 года территориальными органами ФСС не израсходованы средства в объеме 596885,10 тыс. рублей, или 2,8 % от перечисленных средств. Аналогичные риски образования остатков сохраняются и в 2016 году.

Приказом Фонда от 30 ноября 2016 года № 442 установлен предельный срок предоставления территориальными органами ФСС уточненной потребности в средствах на обеспечение инвалидов ТСР, ежегодно не позднее 1 ноября текущего года. Вместе с тем установленный срок не будет способствовать изменению ситуации в части своевременности перечисления межбюджетного трансферта от ФСС территориальным органам, поскольку с учетом согласования уточненной потребности с Минтрудом России перечисление средств возможно не ранее конца ноября - начала декабря текущего года.

5.4. Отсутствие контроля за деятельностью уполномоченных органов в части формирования стоимости кресел-колясок приводит, в том числе,

к значительной дифференциации их средней стоимости и неэкономному расходованию бюджетных средств.

5.4.1. Аналогичные кресла-коляски серийного производства приобретались уполномоченными органами по существенно различающимся ценам.

Так, в 2015 году в Брянской области у китайского производителя приобретены 238 кресел-колясок с ручным приводом базовых комнатных и 79 кресел-колясок с ручным приводом базовых прогулочных по одинаковой цене 7,6 тыс. рублей за единицу изделия. В Алтайском крае 179 таких же кресел-колясок того же производителя приобретены по цене 12,3 тыс. рублей и 13,4 тыс. рублей, соответственно.

Установлены случаи, когда НМЦК складывалась выше цен на аналогичные кресла-коляски, имеющих на рынке, при этом по результатам проведенных процедур определения поставщика цены существенно снижались.

В Брянской области в 2016 году на основании предложений поставщиков НМЦК за единицу кресла-коляски с ручным приводом для больных ДЦП комнатной и прогулочной установлена в размере 33,9 тыс. рублей. Цена аналогичной коляски на рынке составляет 27,0 тыс. рублей и 27,9 тыс. рублей. По результатам проведенных конкурсных процедур цена кресла-коляски составила 17,2 тыс. рублей, т.е. почти на 50 % ниже НМЦК.

Закупки производились по ценам выше цен на аналогичные модификации кресел-колясок, сложившихся на рынке.

В Самарской области в 2016 году приобретена коляска с электроприводом прогулочная модели «А-200» по цене 234,2 тыс. рублей, аналогичная коляска предлагается по цене 195,9 тыс. рублей.

Таким образом, приобретение кресел-колясок могло быть осуществлено за более низкую цену, что привело бы к экономии бюджетных средств.

5.4.2. Решения о технических требованиях к креслам-коляскам в регионах могут приниматься при существенном расширении потребительских свойств закупаемых кресел-колясок без достаточных оснований.

Так, инвалиду приобретена кресло-коляска с электроприводом по цене 497,0 тыс. рублей. Техническое задание для закупки кресла-коляски составлено на основании решения комиссии по работе с обращениями инвалидов по закупке ТСР, созданной приказом департамента семьи, социальной и демографической политики Брянской области от 31 декабря 2013 года № 629, с превышением характеристик изделия, рекомендованных ИПР, что привело к дополнительным затратам не менее 200 тыс. рублей.

5.4.3. Отсутствие со стороны ФСС контроля за исполнением государственных контрактов, заключенных с единственными поставщиками, приводит к тому, что при изменении потребности перераспределение между территориальными органами ФСС не осуществляется.

В 2014-2015 годах Фондом 298 кресел-колясок, не востребованных в ряде территориальных органов ФСС, не были перераспределены другим территориальным органам Фонда, что привело к закупке территориальными органами ФСС 94 кресел-колясок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ по другой цене.

Приобретение этих кресел-колясок в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации № 792-р позволило бы сэкономить более 170,0 тыс. рублей бюджетных средств.

5.4.4. Размер компенсации, выплачиваемой инвалиду при самостоятельном приобретении кресел-колясок, зачастую ниже стоимости кресел-колясок, приобретенных уполномоченными органами, что может свидетельствовать о рисках завышения общих затрат на обеспечение инвалидов креслами-колясками.

За 9 месяцев 2016 года расходы на одного инвалида при приобретении кресла-коляски территориальными органами ФСС составили 20,5 тыс. рублей, при приобретении колясок инвалидом самостоятельно - около 15 тыс. рублей. При этом инвалиды приобретают кресло-коляску наиболее устраивающую их по своим техническим характеристикам.

Таким образом, самостоятельное приобретение кресел-колясок инвалидами может являться более эффективным как с точки зрения использования бюджетных средств, так и с точки зрения удовлетворения потребностей инвалидов в ТСР.

5.4.5. В ходе проверки в единой информационной системе в сфере закупок (zakupki.gov.ru) выявлены государственные контракты на закупку кресел-колясок, в технических заданиях к которым указаны универсальные кресла-коляски, отсутствующие в приказе № 998н и классификации ТСР, что не позволяет обеспечить корректное сопоставление стоимости этих кресел-колясок с техническими характеристиками, зафиксированными в ИПР, самостоятельно приобретенных инвалидами, и создает риски обращения в судебные органы по вопросам определения размера компенсации за самостоятельно приобретенную кресло-коляску.

5.4.6. Фондом с 20 января 2016 года введена в опытную эксплуатацию автоматизированная система формирования аналитической отчетности

при планировании и осуществлении контроля за обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации, которая, в том числе, предусматривает мониторинг средних цен ТСП в течение финансового года. Однако порядок проведения мониторинга Фондом не разработан, данные ИАС в практической деятельности не применяются. Фактически анализ средней стоимости ТСП по итогам ежеквартальных отчетов территориальных органов ФСС никакими иными способами Фондом не осуществляется.

5.5. Выявлены нарушения при организации и проведении конкурентных процедур.

5.5.1. Красноярским региональным отделением ФСС был проведен электронный аукцион, победителем которого стал индивидуальный предприниматель, который от заключения государственного контракта отказался. В нарушение пункта 1 части 13 статьи 44 Федерального закона № 44-ФЗ оператором электронной площадки ООО «РТС-тендер» не перечислены на счет Красноярского регионального отделения ФСС денежные средства в сумме 13,1 тыс. рублей, внесенные индивидуальным предпринимателем в качестве обеспечения заявки на участие в электронном аукционе и не подлежащие возврату победителю в случае его отказа или уклонения от заключения государственного контракта.

5.5.2. В нарушение части 1 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ Красноярским региональным отделением ФСС государственный контракт от 1 декабря 2014 года № 1042 заключен на условиях, не предусмотренных извещением об осуществлении закупки.

Так, согласно извещению об осуществлении закупки у единственного поставщика срок поставки кресел-колясок предусмотрен до 15 декабря 2014 года, тогда как согласно пункту 2.1 государственного контракта от 1 декабря 2014 года № 1042 срок поставки до 23 декабря 2014 года.

Кроме того, согласно календарному плану, являющемуся приложением к государственному контракту, периодом поставки определен ноябрь 2014 года, то есть период времени до заключения государственного контракта.

Таким образом, Красноярским региональным отделением ФСС также нарушены нормы пункта 3 статьи 3 и части 1 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ, в соответствии с которыми закупка начинается с определения поставщика и завершается исполнением обязательств сторонами контракта, а исполнение контракта включает в себя комплекс мер, которые реализуются после заключения контракта и направлены на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком.

5.6. Отсутствие должного контроля привело к нарушениям и недостаткам при исполнении уполномоченными органами своих полномочий по обеспечению инвалидов креслами-колясками.

5.6.1. Территориальными органами ФСС нарушаются требования статьи 11 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части предоставления информации об исполнении возложенных ИПР мероприятий по обеспечению инвалидов креслами-колясками в государственное учреждение МСЭ.

Так, Алтайским региональным отделением ФСС в 2016 году указанная информация в государственное учреждение МСЭ не представлялась.

Кроме того, дополнительное соглашение № 1 к соглашению об информационном взаимодействии между Фондом социального страхования Российской Федерации и федеральным государственным бюджетным учреждением «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы» Минтруда России от 26 июня 2014 года № 17-03-31/10-2241П заключено только 18 октября 2016 года.

В связи с чем полноценное информационное взаимодействие с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия на момент проведения проверки не осуществлено.

5.6.2. В субъектах Российской Федерации, реализующих полномочия по обеспечению инвалидов ТСР, установлены факты задержки предоставления кресел-колясок без объективных причин.

В Самарской области в 2014 году 57 колясок были предоставлены инвалидам в течение 6 месяцев после их поставки в центры социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, 461 кресло-коляска, или 11,8 % от закупленных по исполненным в 2015 году государственным контрактам, получателям выдавалась в течение всего 2016 года.

5.6.3. В нарушение пункта 4 Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации, установленного приказом Минздравсоцразвития России от 31 января 2011 года № 57н, в Самарской области при наличии исполненных государственных контрактов на аналогичную кресло-коляску органы социальной защиты населения определяли размер компенсации за приобретенную инвалидом самостоятельно кресло-коляску (в случае, если цена кресла-коляски по исполненному в Самарской области контракту превышала среднюю цену по

Приволжскому федеральному округу) на основании цены государственных контрактов, заключенных в других регионах федерального округа.

5.6.4. Административный регламент министерства социально-демографической и семейной политики Самарской области по предоставлению государственной услуги «Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (кроме протезно-ортопедических изделий, протезов, слуховых аппаратов, голосообразующих аппаратов, эндопротезов) за счет федерального бюджета», утвержденный приказом министерства социально-демографической и семейной политики от 23 октября 2012 года № 619, не предусматривает выдачу инвалиду направления, что нарушает порядок предоставления ТСР, установленный пунктом 5 Правил № 240.

5.6.5. Порядок обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, утвержденный постановлением правительства Брянской области от 24 февраля 2014 года № 54-п, не предусматривает направление инвалиду уведомления о постановке его на учет, что нарушает порядок предоставления ТСР, установленный пунктом 5 Правил № 240.

5.7. Отсутствие должного контроля за подготовкой отчетов приводит к недостоверности отраженных в них сведений и нарушениям сроков их предоставления.

5.7.1. Согласно отчету о расходах Московского областного регионального отделения ФСС, источником финансового обеспечения которых являются предоставляемые бюджету ФСС межбюджетные трансферты, за 9 месяцев 2016 года средняя стоимость кресел-колясок с ручным приводом базовых прогулочных, в том числе для детей-инвалидов, составила 194,5 тыс. рублей за единицу изделия.

Анализ данных единой информационной системы в сфере закупок (zakupki.gov.ru), проведенный в ходе контрольного мероприятия, показал, что в данный период Московским областным региональным отделением ФСС заключены 2 государственных контракта на закупку аналогичных кресел-колясок по цене от 15,7 тыс. рублей до 35,6 тыс. рублей в зависимости от модели. В этой связи средняя стоимость данного вида кресла-коляски в 2016 году составила не более 20,5 тыс. рублей (расчетно).

Таким образом, данные отчета Московского областного регионального отделения ФСС о средней стоимости кресел-колясок с ручным приводом

недостоверны, что ставит под сомнение достоверность сводного отчета Фонда в части средней стоимости кресел-колясок.

5.7.2. В нарушение пункта 141.1 Инструкции по применению плана счетов бюджетного учета, утвержденной приказом Минфина России от 6 декабря 2010 года № 162н, в Самарской области не осуществлялась требуемая корреспонденция по счетам санкционирования расходов бюджета с использованием счета 050207000, обороты по данному счету в указанный период отсутствовали. По данному факту составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 15.15.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

5.7.3. В нарушение пункта 12 Правил предоставления бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на предоставление инвалидам технических средств реабилитации и услуг, обеспечение отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезами (кроме зубных протезов), протезно-ортопедическими изделиями, услугами, включая расходы на осуществление указанных полномочий, утвержденных приказом Минтруда России от 24 декабря 2015 года № 1118н, отчет о расходах территориальных органов ФСС, источником финансового обеспечения которых являются предоставляемые бюджету Фонда межбюджетные трансферты, представлен Фондом в Минтруд России за I квартал 2016 года с нарушением установленного срока на 2 месяца, за II квартал - с нарушением установленного срока на 15 дней.

6. Выявлены недостатки, связанные с формированием статистической отчетности по вопросам обеспечения инвалидов ТСР, влияющие на качество проведения комплексного анализа в данной сфере.

6.1. Форма № 1-собес (ТСР) не содержит показателей о численности инвалидов, обратившихся за обеспечением ТСР в текущем году, и о количестве заявленных ими изделий, что не позволяет провести полноценный анализ данных в проверяемой сфере. Сведения, содержащиеся в форме № 1-собес (ТСР), не соответствуют данным территориальных органов ФСС и не позволяют достоверно определить потребность инвалидов в предоставлении кресел-колясок и, соответственно, оценить уровень их обеспеченности. Форма № 1-собес (ТСР) в части кресел-колясок не соответствует классификации ТСР.

Показатели формы № 1-собес (ТСР) несопоставимы с формой федерального статистического наблюдения № 7-собес «Сведения о медико-

социальной экспертизе лиц в возрасте 18 лет и старше» и № 7(дети)-собес «Сведения о медико-социальной экспертизе детей в возрасте до 18 лет».

Сведения о ТСП, которыми обеспечены инвалиды, по субъектам Российской Федерации на сайте Росстата не размещаются.

6.2. В нарушение подпункта «а» пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 года № 674 «О формировании и ведении федерального реестра инвалидов и об использовании содержащихся в нем сведений» ПФР в установленные сроки не утвержден регламент информационного взаимодействия в целях организации представления сведений органами и организациями, указанными в части пятой статьи 5¹ Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», и пользователями федерального реестра инвалидов, а также форматы данных и требования к техническим, программным и лингвистическим средствам обеспечения формирования, ведения и использования реестра, что создает риски неисполнения требований статьи 5¹ Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», начиная с 1 января 2017 года.

Согласно подпункту «б» пункта 3 постановления № 674 ПФР должен обеспечить, начиная с 1 апреля 2017 года, ежеквартальное размещение на официальном сайте в сети «Интернет» статистических данных в отношении сведений, содержащихся в реестре, о численности инвалидов по группам инвалидности, производимых денежных выплатах инвалидам и об иных мерах социальной защиты по субъектам Российской Федерации и в целом по Российской Федерации.

Объем размещаемых сведений и форма их размещения до настоящего времени не определены, в связи с чем непонятно, каким образом эти данные будут сопоставляться с данными, содержащимися в формах федерального статистического наблюдения.

7. В ходе проверки установлено, что в субъектах Российской Федерации в целях эффективного использования изделий формируется практика, когда кресла-коляски, заменяемые инвалиду по истечении установленного срока эксплуатации и не имеющие полного износа, используются в специально созданных пунктах проката.

Подобный опыт выявлен в Тюменской, Калининградской, Тульской, Мурманской, Вологодской, Самарской областях и других субъектах Российской Федерации.

Аудит эффективности использования финансовых ресурсов, направляемых на обеспечение инвалидов креслами-колясками, показал, что в целях повышения результативности и качества обеспечения инвалидов креслами-колясками, а также эффективности расходования средств федерального бюджета требуется принятие дополнительных решений.

В целях повышения качества обеспечения инвалидов креслами-колясками, а также повышения эффективности расходования бюджетных средств на данные цели необходимо:

1. Провести работу по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления инвалидам ТСР, в том числе в части:

- установления порядка замены изделия с учетом изменения антропометрических, физиологических и иных индивидуальных особенностей инвалидов, состояния здоровья, степени социальной активности, работоспособности, возраста в случае, когда инвалидность установлена бессрочно, процедуры предоставления ТСР инвалиду при переосвидетельствовании и внесении в ИПР повторных рекомендаций, в том числе по обеспечению аналогичной креслом-коляской;

- пересмотра установленного срока для выдачи инвалиду направления на получение ТСР с учетом сроков, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ для заключения государственного контракта;

- установления процедуры отказа инвалида от ТСР и порядка действий уполномоченного органа при возврате инвалидом кресла-коляски после ее получения инвалидом от поставщика, в том числе процедура приемки, постановки на учет, хранения;

- регулирования деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по проведению медико-технической экспертизы по установлению необходимости ремонта или досрочной замены ТСР аналогично порядку, установленному для территориальных органов ФСС;

- разработки нормативного правового акта, устанавливающего методику определения объема средств федерального бюджета, выделяемых на обеспечение инвалидов ТСР Фонду социального страхования Российской Федерации, а также порядок распределения данных средств между территориальными органами Фонда социального страхования Российской Федерации;

- установления порядка оценки эффективности деятельности Фонда социального страхования Российской Федерации и его территориальных органов по обеспечению инвалидов ТСР;

2. Организовать мониторинг использования инвалидами предоставляемых им ТСР, предусматривающий взаимодействие уполномоченных органов

с органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации в целях обеспечения контроля за использованием инвалидом ТСР, реабилитационного эффекта от предоставляемого ТСР и оценки эффективности использования средств федерального бюджета на указанные цели;

3. Разработать рекомендации для уполномоченных органов по составлению технических заданий при проведении конкурентных процедур по закупке всех видов кресел-колясок, а также рассмотреть вопрос о разработке типовых форм технических заданий, рекомендуемых к применению при заключении государственных контрактов для каждого вида кресел-колясок (за исключением приобретаемых по индивидуальным заказам);

4. Ускорить принятие Пенсионным фондом Российской Федерации регламента информационного взаимодействия в целях организации представления сведений органами и организациями, указанными в части пятой статьи 5¹ Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и пользователями федерального реестра инвалидов, а также форматов данных и требований к техническим, программным и лингвистическим средствам обеспечения формирования, ведения и использования реестра, что создает риски неисполнения требований статьи 5¹ Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», начиная с 1 января 2017 года.

Наряду с этим, необходимо определить объем размещаемых с 1 апреля 2017 года статистических данных в отношении сведений, содержащихся в реестре, о численности инвалидов по группам инвалидности, производимых денежных выплатах инвалидам и об иных мерах социальной защиты по субъектам Российской Федерации и в целом по Российской Федерации и форму их размещения на официальном сайте в сети «Интернет», сопоставив их с данными, содержащимися в формах федерального статистического наблюдения;

5. Установить при принятии решения о выборе единственных поставщиков кресел-колясок процедуру согласования стоимости изделий на основании всестороннего анализа реального рынка, учитывающего ценовую политику различных производителей (поставщиков) аналогичных изделий, предусматривающего оценку экономической выгоды для федерального бюджета;

6. Разработать «дорожную карту» развития российских производителей кресел-колясок, основанную на мониторинге их деятельности и имеющихся

производственных мощностях, увязав ее с планом импортозамещения технических средств реабилитации, включающим кресла-коляски;

7. Урегулировать срок заключения соглашения о предоставлении бюджету Фонда межбюджетного трансферта, синхронизировав его со сроками доведения Минтруд России лимитов бюджетных обязательств на предоставление межбюджетного трансферта ФСС на финансовое обеспечение расходов на предоставление инвалидам ТСП;

8. Разработать порядок организации проведения мониторинга и анализа цен на приобретаемые ТСП, в том числе кресла-коляски, при планировании финансовых затрат на обеспечение инвалидов креслами-колясками на очередной финансовый год;

9. Разработать типовые рекомендации по распространению практики использования кресел-колясок, имеющих остаточную потребительскую стоимость, через соответствующие пункты проката;

10. Проработать вопрос о совершенствовании форм федерального статистического наблюдения в части обеспечения инвалидов ТСП;

11. Провести проверку качества подготовки ИПР инвалидов в части соответствия рекомендаций кресел-колясок требованиям, установленным в Перечне показаний и противопоказаний для обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации, утвержденном приказом Минтруда России от 9 декабря 2014 года № 998н;

12. Разработать систему контроля предоставления субъектами Российской Федерации сведений для формирования формы федерального статистического наблюдения № 1-собес (ТСП) «Сведения об обеспеченности инвалидов техническими средствами реабилитации, а также ветеранов протезами и протезно-ортопедическими изделиями»;

13. Провести проверки деятельности уполномоченных органов по соблюдению ими законодательства в сфере закупок.

Предложения

1. Направить представление Фонду социального страхования Российской Федерации.

2. Направить представление правительству Брянской области.

3. Направить представление правительству Самарской области.

4. Направить представление государственному учреждению - Алтайскому региональному отделению Фонда социального страхования Российской Федерации.

5. Направить представление государственному учреждению - Красноярскому региональному отделению Фонда социального страхования Российской Федерации.

6. Направить информационное письмо в Федеральную антимонопольную службу.

7. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

8. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

9. Направить отчет и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.С. КАТРЕНКО

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 69К (1144) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка организации и осуществления процедур банкротства предприятий и организаций, отнесенных к первой группе должников, с целью снижения дебиторской задолженности по доходам»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить информационные письма в Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Федеральную налоговую службу.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка организации и осуществления процедур банкротства предприятий и организаций, отнесенных к первой группе должников, с целью снижения дебиторской задолженности по доходам»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 3.1.4, 3.1.4.1, 3.1.4.2, 3.1.4.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Федеральной налоговой службы как уполномоченного органа по представлению интересов Российской Федерации в делах о банкротстве и процедурах банкротства предприятий и организаций, отнесенных к первой группе должников, кроме предприятий и организаций, включенных в перечень стратегических;

финансово-хозяйственная деятельность юридических лиц, созданных Российской Федерацией или имеющих долю государственной собственности, находящихся в процедурах банкротства, отнесенных к первой группе должников, кроме предприятий и организаций, включенных в перечень стратегических.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная налоговая служба; федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-производственная фирма «Ресма»; федеральное государственное унитарное предприятие «Мослес».

Срок проведения контрольного мероприятия: с 3 октября по 23 декабря 2016 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Определение результатов осуществления Федеральной налоговой службой и ее территориальными органами функций уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти по представлению интересов Российской Федерации в делах о банкротстве и процедурах банкротства, кроме предприятий и организаций, включенных в перечень стратегических.

2. Определение результатов деятельности Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов по снижению дебиторской задолженности по доходам в части осуществления функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти, представляющего интересы Российской Федерации в делах о банкротстве и процедурах банкротства, кроме предприятий и организаций, включенных в перечень стратегических.

Проверяемый период деятельности: 2015 год и I полугодие 2016 года, при необходимости более ранние периоды.

Краткая характеристика проверяемой сферы деятельности ФНС России и объектов проверки

В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной налоговой службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506, Федеральная налоговая служба (далее - ФНС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

В соответствии с приказом ФНС России № ММВ-7-8/663 от 3 октября 2012 года «Об утверждении Порядка разграничения полномочий уполномоченного органа по представлению интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, между центральным аппаратом ФНС России и территориальными органами ФНС России» к 1 группе должников относятся следующие юридические лица, индивидуальные предприниматели и физические лица, за исключением налогоплательщиков, обладающих признаками отсутствующих должников:

стратегические предприятия и организации в соответствии с перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 года № 1226-р, и перечнем, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 года № 1009, а также организации оборонно-промышленного комплекса, включенные в сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса в соответствии с порядком, определенным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2004 № 96 (далее - стратегические предприятия и организации);

должники, задолженность которых по обязательным платежам и денежным обязательствам перед Российской Федерацией (в том числе по выплате капитализированных платежей, а также прав требования, перешедших к государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» в результате выплат возмещения по вкладам) в совокупности (в том числе с учетом оспариваемых в судебном и внесудебном порядке сумм) составляет не менее чем 300 млн. рублей;

унитарные предприятия, имущество которых принадлежит на праве собственности Российской Федерации;

акционерные общества, доля Российской Федерации в которых составляет 25 % и более.

На расходы на реализацию мероприятий, связанных с процедурами банкротства 1 группы должников, в 2015 году доведено лимитов бюджетных обязательств в сумме 16,2 млн. рублей, или 51,3 % к уровню доведенных лимитов в 2014 году, кассовое исполнение в 2015 году составило 16,2 млн. рублей, или 100 % к уровню доведенных лимитов. Доведенные лимиты бюджетных обязательств в I полугодии 2016 года составили 10,6 млн. рублей, кассовое исполнение - 10,5 млн. рублей (99,1 %). В общей сумме расходов расходы на реализацию мероприятий, связанных с процедурами банкротства 1 группы должников, составляют в 2015 году 5 %, в I полугодии 2016 года - 6 % от всей суммы денежных средств, выделенных для осуществления процедур банкротства.

1. Определение результатов осуществления Федеральной налоговой службой и ее территориальными органами функций уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти по представлению интересов Российской Федерации в делах о банкротстве и процедурах банкротства, кроме предприятий и организаций, включенных в перечень стратегических

**1.1. Результаты проверки деятельности налоговых органов
по организации работы налоговых органов по представлению
интересов Российской Федерации на собраниях кредиторов
или в комитетах кредиторов и по контролю за действиями
арбитражных управляющих**

В ФНС России функции по обеспечению интересов государства в процедурах банкротства в соответствии с положением, утвержденным приказом ФНС России от 30 сентября 2015 года № ММВ-7-8/428@, осуществляет Управление обеспечения процедур банкротства (далее - Управление).

Одними из основных функций Управления в части предприятий и организаций, отнесенных к 1 группе должников, являются:

- представление интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве;

- привлечение контролирующих должника лиц и руководителя должника к субсидиарной ответственности по его обязательствам;

- взыскание убытков, причиненных неправомерными действиями арбитражных управляющих;

- ведение информационных ресурсов, форм статистической налоговой отчетности по вопросам обеспечения процедур банкротства;

- обеспечение контроля погашения задолженности в отношении предприятий и организаций, отнесенных к 1 группе должников, а также непосредственное участие в установленном порядке в судебных заседаниях и собраниях кредиторов при выполнении функций уполномоченного органа, представляющего требования об уплате обязательных платежей в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, в соответствии с порядком, утвержденным приказом ФНС России от 3 октября 2012 года № ММВ-7-8/663@.

Результатом администрирования налоговыми органами процедур банкротства предприятий и организаций 1 группы должников явились следующие показатели.

В 2015 году по должникам 1 группы ФНС России были приняты 195 решений о направлении заявления в арбитражный суд о признании должника банкротом с общей суммой задолженности 30268,6 млн. рублей, тогда как в I полугодии 2016 года по 27 решениям общая сумма задолженности составляет 27403,8 млн. рублей, что указывает на увеличение числа банкротств крупных предприятий должников.

За проверяемый период (2015 год - I полугодие 2016 года) из 444 юридических лиц, относящихся к 1 группе должников, в отношении которых

в проверяемом периоде были введены процедуры банкротства, ФНС России была инициатором в 67 случаях, что составляет 15,1 % от общего количества банкротов 1 группы.

С 1 января 2015 года по 1 июля 2016 года сотрудникам территориальных органов ФНС России (руководителям (заместителям) управлений, начальникам (заместителям) инспекций, государственным налоговым инспекторам отделов урегулирования задолженности и обеспечения процедур банкротства и т.д.) выданы 12858 доверенностей на представление интересов уполномоченного органа в делах о банкротстве и процедурах банкротства центрального аппарата ФНС России.

В 2015 году и I полугодии 2016 года с участием территориальных налоговых органов были проведены более 3 тысяч заседаний на собраниях кредиторов и комитетах кредиторов, где представители территориальных налоговых органов участвовали в голосовании по поручению Управления.

Перед собранием кредиторов позиция налоговых органов утверждалась Управлением. После собрания кредиторов или комитета кредиторов налоговые органы направляют в Управление протоколы с результатами голосования и отчеты о проделанной работе.

По должникам, отнесенным к 1 группе банкротов, налоговыми органами направлены иски о привлечении контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности по обязательствам должника в арбитражные суды:

в 2015 году - 24 иска на сумму 9296,1 млн. рублей. Привлечены к субсидиарной ответственности 7 контролирующих должника лиц на сумму 2154,7 млн. рублей, или 23,2 % от суммы направленных налоговыми органами материалов;

в I полугодии 2016 года - 11 исков на сумму 8643,5 млн. рублей. Вместе с тем по направленным уполномоченными органами в арбитражные суды искам к субсидиарной ответственности не привлечен ни один субсидиарный ответчик.

Низкий процент привлечения к субсидиарной ответственности обусловлен недостаточностью доказательной базы в части наличия статуса контролирующего должника лица.

Следует отметить, что, несмотря на принятие арбитражными судами решений о привлечении к субсидиарной ответственности контролирующих должников лиц, в консолидированный бюджет Российской Федерации задолженность не поступала, что обусловлено отсутствием активов у привлекаемых к ответственности лиц.

Налоговыми органами в проверяемом периоде предпринимались попытки привлечения к ответственности также конечных получателей соот-

ветствующих доходов, однако единственным фактически привлеченным к субсидиарной ответственности выгодоприобретателем является ООО «ИНКОМ». Судебными приставами-исполнителями проводится работа по взысканию суммы задолженности.

При администрировании процедур банкротства предприятий и организаций, отнесенных к должникам 1 группы, налоговые органы регулярно (на каждое второе дело о банкротстве) обращаются в саморегулируемые организации арбитражных управляющих и в арбитражный суд на неправомерные действия арбитражных управляющих, в том числе: несвоевременное проведение и предоставление собранию кредиторов анализа финансово-хозяйственной деятельности, несвоевременное составление отчетов, затягивание процедур банкротства:

в 2015 году - 247 жалоб, в том числе: в саморегулируемые организации (далее - СРО) - 88 жалоб, в арбитражные суды - 84 жалобы, в органы прокуратуры - 3 жалобы, в Росреестр - 72 жалобы;

в I полугодии 2016 года - 83 жалобы, в том числе: в СРО - 26 жалоб, в арбитражные суды - 28 жалоб, в органы прокуратуры - 1 жалоба, в Росреестр - 28 жалоб.

Низкий процент удовлетворения жалоб налоговых органов обусловлен: малозначительностью нарушений, не повлекших ущемления прав кредиторов (в частности неразмещение арбитражными управляющими в едином федеральном реестре сведений о банкротстве);

отказом СРО в рассмотрении жалоб налоговых органов по причине ожидания результатов рассмотрения этих же жалоб Росреестром или арбитражным судом;

самостоятельным исправлением арбитражными управляющими причин обращения (в частности отсутствие или несвоевременное представление собранию кредиторов заключения о финансовом состоянии должника).

За 2015 год и I полугодие 2016 года налоговыми органами при осуществлении функций уполномоченного органа в делах о банкротстве, в том числе по 1 группе должников, в территориальные подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее - МВД России) для решения вопроса о возбуждении уголовных дел по статье 196 Уголовного кодекса Российской Федерации «Преднамеренное банкротство» направлен 661 материал, при этом возбуждены 105 уголовных дел, по которым вынесены только 26 обвинительных приговоров.

Таким образом, по направленным материалам по преднамеренности банкротства выносится менее 5 % обвинительных приговоров от общего количества направленных материалов.

Значительное количество дел при наличии признаков преднамеренного или фиктивного банкротства (статьи 196 и 197 Уголовного кодекса Российской Федерации), установленных в ходе мероприятий налогового контроля ФНС России, переqualифицируются сотрудниками правоохранительных органов в преступление, предусмотренное статьей 159 Уголовного кодекса Российской Федерации «Мошенничество». Прежде всего, это вызвано тем, что в материалах, представленных налоговыми органами, по мнению сотрудников МВД России, недостаточно материалов, обосновывающих действия соответствующих лиц, заведомо влекущих неспособность юридического лица в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам.

Кроме этого, правоохранительные органы делают вывод об отсутствии состава преступления, предусмотренного статьей «Преднамеренное банкротство», основываясь только на выводах арбитражного управляющего.

Это обусловлено тем, что выполнение функции подготовки заключений о наличии (отсутствии) признаков фиктивного или преднамеренного банкротства, ранее реализовывавшейся упраздненной Федеральной службой России по финансовому оздоровлению и банкротству, возложены на арбитражного управляющего в соответствии с Временными правилами проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 855. При этом на федеральные органы исполнительной власти данная функция не возложена.

Вместе с тем заключения арбитражных управляющих о наличии (отсутствии) признаков фиктивного или преднамеренного банкротства носят субъективный характер в силу отсутствия заинтересованности в сохранности государственного имущества.

В ходе проверки ведения ФНС России информационных ресурсов, форм статистической налоговой отчетности по вопросам обеспечения процедур банкротства установлено, что используемый налоговыми органами блок «Банкротство» системы электронного документооборота не автоматизирован. Информационное сопровождение процедур банкротства в существующих программных средствах реализовано путем ручного ведения журнала «Обеспечение процедур банкротства». Частично автоматизирован только процесс формирования отчетности. Вместе с тем в формах статистической налоговой отчетности, содержащих сведения о налогоплательщиках-банкротах, не предусмотрено выделение показателей в отно-

шении предприятий и организаций, отнесенных к 1 группе должников, в том числе информация о сумме поступивших платежей в счет погашения дебиторской задолженности перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

По решению заседания координационного совета ФНС России по совершенствованию системы налогового администрирования, прошедшего в период проведения контрольного мероприятия, опытная эксплуатация программных средств для внедрения первой очереди функций блока «Банкротство» - «Организационная работа по обеспечению процедур банкротства» - запланирована на июль 2017 года.

Полная автоматизация функций блока «Банкротство» предварительно запланирована только в 2020 году.

Результаты проверки свидетельствуют об имеющихся недостатках в осуществлении работы по представлению интересов государства в процедурах банкротства, которые требуют внесения изменений в действующие нормативные правовые акты в части определения федерального органа исполнительной власти, ответственного за подготовку заключений о наличии (отсутствии) признаков фиктивного или преднамеренного банкротства, а также совершенствования налогового администрирования в части обеспечения полной автоматизации соответствующих информационных ресурсов, позволяющих ввести в эксплуатацию блок «Банкротство».

1.2. Результаты проверок управлений ФНС России, организованных ФНС России, проведенных Межрегиональными инспекциями ФНС России, по вопросам исполнения функций уполномоченного органа по представлению интересов Российской Федерации в делах о банкротстве и в процедурах банкротства

В проверяемом периоде основным методом контроля ФНС России в рассматриваемой сфере деятельности был дистанционный последующий контроль за исполнением согласованных с ФНС России действий территориальных налоговых органов, действующих по доверенностям в отношении организаций, отнесенных к 1 группе должников (по вопросам голосования на собраниях кредиторов и представления интересов Российской Федерации в арбитражном суде, взаимодействия с арбитражными управляющими и т.д.). Дистанционным последующим контролем ФНС России нарушений в деятельности налоговых органов по представлению интересов в процедурах банкротства в отношении организаций, отнесенных к 1 группе должников, не установлено.

Вместе с тем за 2015 год и I полугодие 2016 года в рамках проведенных аудиторских проверок в части 1 группы должников установлены нарушения территориальными налоговыми органами требований Положения о порядке предъявления требований по обязательствам перед Российской Федерацией в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2004 года № 257, в том числе:

нарушение пункта 2 Положения - в части порядка и сроков принятия решения о направлении заявления в арбитражный суд о признании должника банкротом (несвоевременное направление в ФНС России на согласование проектов решений о направлении в арбитражный суд заявлений о признании должника банкротом, ненаправление в ФНС России проектов решений о направлении в арбитражный суд заявлений о признании должника банкротом, несвоевременное принятие решения о направлении заявления в арбитражный суд о признании должника банкротом);

нарушение пункта 12 указанного Положения - в части сроков направления в федеральные органы исполнительной власти и государственные внебюджетные фонды уведомлений о принятии решений о подаче заявлений в арбитражный суд о признании должников банкротами;

нарушение пункта 16 указанного Положения - ненаправление запросов о мнении органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении применения и хода процедур в делах о банкротстве должников.

По итогам аудиторских проверок территориальных налоговых органов объявлены 11 замечаний, 8 выговоров, 2 неполных служебных соответствия.

Таким образом, можно сделать вывод о недостаточном выявлении нарушений в рассматриваемой области непосредственно центральным аппаратом ФНС России.

**1.3. Проверка заключений о финансовом состоянии
федеральных государственных унитарных предприятий
«Научно-производственная фирма «Ресма» и «Мослес»
и их показателей финансово-хозяйственной деятельности до введения
и в период проведения процедур банкротства и результаты проверки
осуществления полномочий арбитражного управляющего**

1.3.1. ФГУП «НПФ «Ресма»

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что решением ИФНС России № 9 по г. Москве в ноябре 2012 года по результатам

налоговой проверки за 2008-2010 годы ФГУП «НПФ «Ресма» привлечено к налоговой ответственности на сумму 139,1 млн. рублей. Арбитражными судами (в период с августа 2013 года по февраль 2014 года) решение налогового органа признано правомерным, а в июне 2014 года по заявлению ФГУП «НПФ «Ресма» предприятие признано несостоятельным - банкротом, введена процедура наблюдения и назначен временный управляющий.

Сумма требований ФНС России, с учетом требований внебюджетных фондов, включенная в реестр требований кредиторов, составляет 163,1 млн. рублей. Таким образом, доля голосов ФНС России на собрании кредиторов составила 80,7 процента.

Временным управляющим проанализирован период деятельности ФГУП «НПФ «Ресма» с 31 марта 2011 года по 18 июня 2014 года. В заключении о финансовом состоянии ФГУП «НПФ «Ресма» для расчета коэффициентов финансово-хозяйственной деятельности были применены финансовые показатели ФГУП «НПФ «Ресма» за период с 31 марта 2011 года по 30 сентября 2014 года.

Так, анализ коэффициента абсолютной ликвидности, характеризующий платежеспособность, финансовую устойчивость и деловую активность ФГУП «НПФ «Ресма», значение которого должно быть не менее 0,2, показал следующее.

Периоды	31.03.11 г.	01.07.11 г.	01.10.11 г.	01.01.12 г.	01.04.12 г.
Значение	0,73	0,58	0,6	0,8	0,59
Периоды	01.07.12 г.	01.10.12 г.	01.01.13 г.	01.04.13 г.	01.07.13 г.
Значение	0,77	0,85	1,97	1,09	0,03
Периоды	01.10.13 г.	01.01.14 г.	01.04.14 г.	01.07.14 г.	30.09.14 г.
Значение	0,23	0,7	0	0,05	0

Исходя из приведенных показателей следует, что ФГУП «НПФ «Ресма» являлось неплатежеспособным с июля 2013 года.

Вместе с тем по состоянию на 1 января 2014 года ликвидность предприятия достигла коэффициента 0,7, что обусловлено получением аванса по заключенному контракту на выполнение работ по реконструкции Московского цирка на проспекте Вернадского, но в связи с имеющейся задолженностью и претензиями налоговых органов аванс был возвращен, а контракт на сумму около 300 млн. рублей расторгнут.

ФГУП «НПФ «Ресма» обращалось 18 марта 2014 года в налоговые органы за предоставлением отсрочки по уплате задолженности по налогам, сборам, штрафам, пеням на 12 месяцев в связи с угрозой возникновения

признаков несостоятельности (банкротства) в случае единовременной уплаты им налогов.

Кроме того, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее - Росимущество), осуществляющее полномочия собственника имущества ФГУП «НПФ «Ресма», 16 июня 2014 года также обратилось в ФНС России о предоставлении такой отсрочки ФГУП «НПФ «Ресма». Вместе с тем отсрочка ФНС России и территориальными налоговыми органами не была предоставлена.

Следует отметить, что всего от организаций, входящих в 1 группу должников, до введения процедуры банкротства в налоговые органы было направлено 31 обращение о предоставлении рассрочки или отсрочки платежей (в том числе в центральный аппарат ФНС России - 13 обращений), ни по одному из которых не принято положительное решение.

Финансовые результаты деятельности ФГУП «НПФ «Ресма» согласно бухгалтерской отчетности («Отчет о прибылях и убытках») за 2011-2013 годы и 9 месяцев 2014 года характеризуются убытками: 2011 год - 6,2 млн. рублей; 2012 год - 21,0 млн. рублей; 2013 год - 69,0 млн. рублей; 9 месяцев 2014 года - 23,1 млн. рублей.

Основными выводами заключения временного управляющего о финансовом состоянии ФГУП «НПФ «Ресма» явились:

невозможность восстановления платежеспособности ФГУП «НПФ «Ресма»;
целесообразность введения в отношении ФГУП «НПФ «Ресма» процедуры банкротства - конкурсное производство.

Выборочной проверкой заключения о финансовом состоянии ФГУП «НПФ «Ресма», показателей его финансово-хозяйственной деятельности, расчета коэффициентов финансово-хозяйственной деятельности, проведенной в рамках настоящего контрольного мероприятия, искажений (нарушений) не установлено.

В феврале 2015 года решением арбитражного суда в отношении ФГУП «НПФ «Ресма» открыто конкурсное производство. Конкурсным управляющим было подготовлено заключение об отсутствии признаков фиктивного или преднамеренного банкротства ФГУП «НПФ «Ресма».

Кроме того, Прокуратурой города Москвы и УВД по ЦАО ГУ МВД России по г. Москве в отношении ФГУП «НПФ «Ресма» фактов на предмет наличия преднамеренного (фиктивного) банкротства по обращению Росимущества и ФГУП «НПФ «Ресма» в отношении действий бывшего директора предприятия также не выявлено.

В результате проведенного арбитражным управляющим анализа у ФГУП «НПФ «Ресма» за период существенного ухудшения значений коэффициентов, характеризующих платежеспособность должника, не были выявлены сделки и действия (бездействие) органов управления ФГУП «НПФ «Ресма», не соответствующие законодательству Российской Федерации. Кроме того, не были выявлены сделки, заключенные или исполненные на условиях, не соответствующих рыночным условиям, что могло послужить причиной возникновения или увеличения неплатежеспособности ФГУП «НПФ «Ресма» и причинить ФГУП «НПФ «Ресма» реальный ущерб в денежной форме.

На дату открытия конкурсного производства размер дебиторской задолженности контрагентов перед ФГУП «НПФ «Ресма» составил 39,0 млн. рублей. За период процедуры банкротства получены от взыскания дебиторской задолженности 12,8 млн. рублей. Списаны 12,5 млн. рублей в связи с исключением одного из должников из ЕГРЮЛ. Остальная сумма задолженности не получена.

В реестр требований кредиторов ФГУП «НПФ «Ресма» включены общие требования кредиторов в сумме 201,6 млн. рублей, в том числе налогового органа - 173,6 млн. рублей, что составляет 86,1 % голосов, или увеличились на 5,4 процентного пункта к первоначально включенным требованиям в реестр требований кредиторов.

Кроме того, у предприятия на сегодняшний момент числится текущая кредиторская задолженность в размере 49,9 млн. рублей.

Конкурсным управляющим 23 марта 2015 года проведена инвентаризация имущества должника (акт инвентаризации размещен в едином федеральном реестре сведений о банкротстве (далее - ЕФРСБ) 24 марта 2015 года, номер сообщения - 549634).

При проведении инвентаризации имущества должника, у ФГУП «НПФ «Ресма» выявлено следующее недвижимое имущество, принадлежащее предприятию на праве хозяйственного ведения:

Наименование объекта	Адрес местонахождения	Год постройки	Площадь объекта, кв. м
Здание; назначение нежилое (административное)	г. Москва, ул. Школьная, д. 44-46-46А, стр. 1	1896	1389,5
Здание; назначение нежилое (Главный дом усадьбы Ясенево)	г. Москва, проспект Новоясеневский, д. 42, корп. 1	1860	767,5
Здание; назначение нежилое (Флигель производственный усадьбы Ясенево)	г. Москва, проспект Новоясеневский, д. 42, корп. 2	1860	172,0
Здание; назначение нежилое (Флигель производственный усадьбы Ясенево)	г. Москва, проспект Новоясеневский, д. 42, корп. 3	1860	180,8

Наименование объекта	Адрес местонахождения	Год постройки	Площадь объекта, кв. м
Здание; назначение нежилое (Конюшня усадьбы Ясенево)	г. Москва, проспект Новоясеневский, д. 42, корп. 5	1890	166,1
Здание; назначение нежилое (Гараж каретный усадьбы Ясенево; 4 гаража железобетонных)	г. Москва, проспект Новоясеневский, д. 42, стр. 9	1880	2154,1
Оранжерея (фундамент); назначение нежилое	г. Москва, проспект Новоясеневский, 20 метров на запад от д. 42, корп. 3	XIX век	118,5

Земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, балансодержателем которых является ФГУП «НПФ «Ресма», у предприятия отсутствуют.

В соответствии с пунктом 2 статьи 130 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» 6 июля 2015 года конкурсный управляющий направил отчет об оценке рыночной стоимости имущества, принадлежащего ФГУП «НПФ «Ресма», в Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве для подготовки мотивированного заключения по проведенной оценке, и отчет был согласован.

Вместе с тем реестровые кредиторы с оценкой имущества ФГУП «НПФ «Ресма» не были согласны.

Однако конкурсный управляющий обратился в Арбитражный суд города Москвы с ходатайством об утверждении предложений о продаже имущества должника, и определением Арбитражного суда города Москвы от 30 мая 2016 года по делу № А40-27521/2014 оценка имущества ФГУП «НПФ «Ресма» в сумме 365,5 млн. рублей была утверждена.

Следует отметить, что на проведенных повторных торгах 24 ноября 2016 года по продаже имущества должника в форме конкурса и аукциона заявок не поступило. На следующих торгах у участников конкурса и аукциона появится возможность снижения стоимости имущества на 50 процентов.

Таким образом, сложилась ситуация, при которой государственное имущество может быть реализовано со значительным дисконтом в целях погашения задолженности ФГУП «НПФ «Ресма» перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 129 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» конкурсный управляющий обязан принимать меры по обеспечению сохранности имущества должника.

В этой связи конкурсный управляющий ФГУП «НПФ «Ресма» заключил договор аренды недвижимого имущества от 3 августа 2016 года

№ АР/2016-2 с АО «Реставрационные Компании» в целях обеспечения сохранности объектов и поддержания надлежащего состояния имущества сроком на 6 месяцев (сумма аренды составляет 256,0 тыс. рублей).

Согласно отчету независимых оценщиков стоимость аренды подобных зданий в г. Москве составляет свыше 1,5 млн. рублей.

В соответствии с пояснениями официального представителя арбитражного управляющего отклонение почти в 6 раз стоимости арендной платы обусловлено краткосрочностью представления услуг по аренде помещения в связи с предстоящей продажей имущества, а полученные суммы арендной платы в полном объеме направляются на обеспечение сохранности имущества должника.

Следует особо обратить внимание, что с 2006 года ФГУП «НПФ «Ресма» находится в плане приватизации.

Вместе с тем Росимуществом не были приняты меры, предусмотренные пунктами 5.10, 5.24, 5.27, 5.30 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432, по приватизации ФГУП «НПФ «Ресма» и сохранению имущественного комплекса предприятия.

Кроме того, Минкультуры России не были в полном объеме приняты меры по осуществлению экономического анализа деятельности ФГУП «НПФ «Ресма» и проведению проверок финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса предприятия, предусмотренные пунктом 5.22 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 590, а также не приняты меры, которые могли бы восстановить платежеспособность ФГУП «НПФ «Ресма». При этом имеются основания полагать, что предоставление ФНС России отсрочки (рассрочки) предприятию по уплате налогов позволило бы избежать последующего введения процедур банкротства.

1.3.2. ФГУП «Мослес»

В соответствии с пунктами 5.24, 5.27, 5.30 Положения о Росимуществе Росимущество принимает решения об условиях приватизации федерального имущества и представляет в Министерство экономического развития Российской Федерации предложения для принятия Правительством Российской Федерации соответствующих решений; осуществляет мероприятия по подготовке федеральных государственных унитарных предприятий

и иных объектов к приватизации, в том числе: утверждает аудитора и определяет размер оплаты его услуг; разрабатывает в установленном порядке и утверждает условия конкурса при продаже приватизируемого федерального имущества.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 года № 1111-р «Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы» ФГУП «Мослес» включено в план приватизации. Однако запланированная приватизация не состоялась.

В соответствии с пунктами 5.19 и 5.20 Положения о Росимуществе Росимущество принимает решения о реорганизации федеральных государственных унитарных предприятий в форме слияния и присоединения, а также об их ликвидации; утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся федеральные государственные унитарные предприятия, при реорганизации и ликвидации передаточный акт или разделительный баланс, а также ликвидационный баланс предприятия.

Распоряжением Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Московской области (далее - ТУ Росимущества в Московской области) от 15 апреля 2015 года № 136 на основании письма Федерального агентства лесного хозяйства от 1 декабря 2014 года № ИВ-0-44/14086 «О ликвидации предприятия», а также поручения Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 10 апреля 2015 года № ИА-03/14080 ФГУП «Мослес» подлежит ликвидации, которая также не была проведена.

Утвержден состав ликвидационной комиссии для проведения ликвидации предприятия под председательством сотрудника ТУ Росимущества в Московской области и 9-ти членов, из которых 7 - представители ТУ Росимущества в Московской области, 1 - представитель ФГУП «Мослес» и 1 - представитель Рослесхоза.

Решением Арбитражного суда Московской области от 21 января 2016 года по заявлению ОАО «Ногинское производственно-техническое объединение жилищно-коммунального хозяйства» с требованием об уплате 388,2 тыс. рублей ФГУП «Мослес» признано несостоятельным (банкротом), в отношении него открыто конкурсное производство ликвидируемого должника.

Общая сумма дебиторской задолженности ФГУП «Мослес», включенная в реестр требований кредиторов, составляет 192,0 млн. рублей, в том числе ФНС России - 87,2 млн. рублей, или 45,4 процента.

Следует также отметить, что в соответствии с отчетом по результатам аудиторской проверки промежуточного бухгалтерского баланса и результатов инвентаризации имущества и обязательств ФГУП «Мослес» от 29 октября 2014 года № 141 предприятию принадлежат 1029 объектов недвижимого имущества и 907 земельных участков. При этом на совещании у заместителя руководителя Федерального агентства по управлению государственным имуществом Аксенова И.В., посвященном вопросу ликвидации ФГУП «Мослес» (протокол от 17 марта 2015 года № 79), отмечено, что ФГУП «Мослес» с 2013 года финансово-хозяйственную деятельность не осуществляет.

В соответствии с инвентаризационной описью основных средств (транспортные средства, машины и оборудование) арбитражного управляющего от 22 августа 2016 года № 4 из указанных в описи 372 транспортных средств стоимость имеют только 67 транспортных средств (по данным инвентаризации на 19 мая 2015 года), балансовая стоимость которых составляет 37,6 млн. рублей, фактическая - 3,6 млн. рублей.

Арбитражным управляющим ФГУП «Мослес» инвентаризация не закончена. В инвентаризационных описях сведения о 1029 объектах недвижимого имущества и 907 земельных участках отсутствуют.

Оценка имущества ФГУП «Мослес» арбитражным управляющим не проводилась, также как и торги по продаже имущества должника.

Из пояснений арбитражного управляющего следует, что, несмотря на обращения в правоохранительные органы и органы государственной власти, контролирующие деятельность должника, ему не представлены первичные учетные документы, подтверждающие право собственности на недвижимое имущество и земельные участки.

По указанной причине арбитражным управляющим не проведены анализ финансового состояния должника, проверка на наличие признаков фиктивного или преднамеренного банкротства и проверка наличия или отсутствия оснований для оспаривания сделок должника.

Таким образом, несвоевременное проведение Росимуществом мероприятий по приватизации ФГУП «Мослес» либо его ликвидации обусловили последующее банкротство предприятия.

В соответствии с пунктами 5.2, 5.7 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Россий-

ской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736, Рослесхоз осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, подведомственным Агентству; экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, а также проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса.

Затрагивая вопрос об осуществлении контроля в отношении подведомственных организаций, можно выделить отдельный факт из финансово-хозяйственной деятельности предприятия.

В нарушение пункта 3 статьи 23 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», без согласования с собственником имущества крупной сделки ФГУП «Мослес» заключен договор подряда от 10 февраля 2012 года № 12/02/2012 с ФГУП «Рослесинфорг» (впоследствии - ФГБУ) на выполнение работ по отводу и таксации лесосек под рубки ухода за лесом, очистку от захламленности, санитарные сплошные и выборочные рубки на территории Московской области по площади 6 тыс. га, которые ФГУП «Мослес» не были выполнены.

Сумма требования ФГБУ «Рослесинфорг» к ФГУП «Мослес» по указанному договору составила 76,96 млн. рублей. Данная сумма по определению Арбитражного суда Московской области от 15 сентября 2016 года (дело № А41-102096/15) не включена в реестр требований кредиторов по причине пропущенного ФГБУ «Рослесинфорг» срока включения в реестр требований кредиторов.

Обращает на себя внимание, что ФГУП «Мослес» и ФГБУ «Рослесинфорг» находятся в ведении Федерального агентства лесного хозяйства (далее - Рослесхоз).

Таким образом, по причине отсутствия надлежащего контроля со стороны Рослесхоза денежные средства в сумме 76,96 млн. рублей фактически утрачены.

Результаты проверок, проведенных в рамках настоящего контрольного мероприятия, подтвердили вышеуказанные выводы: по причине недостаточного контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти государственные предприятия в связи с возникшей задолженностью по налогам распродаются распродажей государственного имущества, имеющего особое историческое и культурное значение или специальное

назначение, которую осуществляет конкурсный управляющий, не заинтересованный в сохранности государственной собственности.

2. Определение результатов деятельности Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов по снижению дебиторской задолженности по доходам в части осуществления функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти, представляющего интересы Российской Федерации в делах о банкротстве и процедурах банкротства, кроме предприятий и организаций, включенных в перечень стратегических

2.1. Результаты проверки организации работы ФНС России по взысканию задолженности по обязательным платежам, пеням и штрафным санкциям в части осуществления функций уполномоченного федерального органа исполнительной власти, представляющего интересы Российской Федерации в делах о банкротстве и процедурах банкротства

Дебиторская задолженность перед бюджетной системой Российской Федерации организаций 1 группы должников по состоянию на 1 января 2016 года составляет 561203,3 млн. рублей, что на 107080,6 млн. рублей, или на 23,6 %, больше показателя годом ранее (в том числе задолженность по обязательным платежам - 177063,9 млн. рублей, что на 14610,5 млн. рублей, или на 9 %, больше показателя по состоянию на 1 января 2015 года).

За I полугодие 2016 года дебиторская задолженность 1 группы должников увеличилась еще на 188814,2 млн. рублей, или на 33,6 %, и составила по состоянию на 1 июля 2016 года 750017,5 млн. рублей (в том числе задолженность по обязательным платежам увеличилась на 73002,8 млн. рублей, или на 38,7 %, и составляет на 1 июля 2016 года 250006,7 млн. рублей).

В общей сумме дебиторской задолженности, включенной в реестр требований кредиторов, задолженность 1 группы должников по состоянию на 1 января 2016 года составляет 67,9 %, на 1 июля 2016 года данный показатель увеличился до 70,2 процента.

Следует отметить, что в общей сумме задолженности перед бюджетной системой Российской Федерации, включенной в реестр требований кредиторов, по состоянию на 1 января 2016 года 48,3 % приходится на задолженность, образовавшуюся в результате контрольных мероприятий

налоговых органов, и по состоянию на 1 июля 2016 года данный показатель увеличился до 51 процента.

Обращают на себя внимание производители алкогольной продукции, отнесенные к 1 группе должников, которые признаны банкротами после неуплаты акциза на алкогольную продукцию. При этом тремя производителями алкогольной продукции в налоговый орган были представлены поддельные банковские гарантии об обязательствах уплаты акциза на алкогольную продукцию.

ООО «Кратос» в Межрайонную инспекцию ФНС России № 7 по Липецкой области представлены поддельные гарантии ООО КБ «Юниаструм Банк» и ОАО «Азиатско-Тихоокеанский Банк» на сумму 1300,0 млн. рублей. При этом сумма неуплаченной задолженности ООО «Кратос» составила 1037,5 млн. рублей.

По факту представления ООО «Кратос» поддельных банковских гарантий налоговыми органами Липецкой области в Управление внутренних дел Липецкой области были направлены три заявления о выявленных признаках преступления по факту представления в налоговый орган предположительно подложных документов - банковских гарантий.

Старшим дознавателем ОД ОМВД России по городу Ельцу Липецкой области 16 января 2015 года возбуждено уголовное дело № 131510107 по факту сбыта руководству ООО «Кратос» подложных банковских гарантий по части 1 статьи 327 Уголовного кодекса Российской Федерации.

ЗАО «Русское белое золото» представлены в Межрайонную инспекцию ФНС России № 6 по Калужской области поддельные гарантии ОАО «РОСТ БАНК» и ОАО «Азиатско-Тихоокеанский Банк» на сумму 985,0 млн. рублей. Сумма неуплаченной задолженности составила 985,0 млн. рублей.

По факту представления ЗАО «Русское белое золото» поддельных банковских гарантий налоговым органом в адрес Прокуратуры г. Обнинска Калужской области 23 декабря 2014 года были направлены материалы для проведения проверки и вынесения постановления о возбуждении уголовного дела.

ОМВД России по г. Обнинску Калужской области 13 января 2015 года возбуждено уголовное дело № 151300052 в отношении должностных лиц ЗАО «Русское белое золото» по признакам преступления, предусмотренного частью 3 статьи 327 Уголовного кодекса Российской Федерации.

ОАО «Костромахлебпром» представлены в Межрайонную инспекцию ФНС России № 2 по Костромской области поддельные гарантии ООО КБ

«Юниаструм Банк» на сумму 1460,4 млн. рублей. Сумма неуплаченной задолженности - 1292,4 млн. рублей.

Отделом дознания УМВД России по Костромской области 25 октября 2014 года возбуждено уголовное дело № 3412 по признакам состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 327 Уголовного кодекса Российской Федерации, производство по уголовному делу приостановлено в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого.

При обращении налоговых органов в указанные банки для возмещения задолженности по уплате налогов по гарантиям банков были получены ответы банков, что указанные организации в банки с целью предоставления обеспечения банком исполнения обязательств перед третьими лицами не обращались и, соответственно, указанные гарантии не являются действительными и не имеют силу обеспечения обязательств перед налоговыми органами.

По данным фактам ФНС России письмами от 14 марта 2016 года № СА-4-18/4176, от 29 апреля 2016 года № СА-4-18/7838, 7 октября 2016 года № СА-4-18/18982 обратилась в МВД России с просьбой рассмотреть материалы и взять на контроль проведение мероприятий по установлению лиц, являющихся конечными выгодопреобретателями доходов, полученных в результате уклонения от уплаты налогов с использованием поддельных банковских гарантий.

В соответствии с пунктом 11 статьи 204 Налогового кодекса Российской Федерации не позднее дня, следующего за днем выдачи банковской гарантии, банк уведомляет налоговый орган по месту учета производителя алкогольной и (или) подакцизной спиртосодержащей продукции о факте выдачи банковской гарантии в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов.

В соответствии с пунктом 1 Порядка уведомления банком налогового органа о факте выдачи банковской гарантии, утвержденного приказом ФНС России от 25 октября 2010 года № ММВ-7-3/515@ (в редакции до 14 декабря 2015 года), не позднее дня, следующего за днем выдачи банковской гарантии, предусматривающей обязательство банка на основании требования налогового органа уплатить в бюджет за налогоплательщика суммы налога, банк направляет уведомление в налоговый орган по месту учета налогоплательщика о факте выдачи банковской гарантии этому

налогоплательщику по почте заказным письмом с уведомлением о вручении или по телекоммуникационным каналам связи.

Письмом в Счетную палату Российской Федерации от 12 декабря 2016 года № СА-5-18/2136дсп ФНС России сообщила, что поддельными оказались не только банковские гарантии, но и «уведомления о факте изготовления соответствующей банковской гарантии».

В результате в консолидированный бюджет Российской Федерации не поступили 3314,9 млн. рублей.

В 2016 году Межрегиональной инспекцией ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3 пропущен срок действия банковских гарантий, выданных АО ЛВЗ «Ярославский», в результате чего сумма непогашенной задолженности организации по налогам и сборам, обеспеченной банковскими гарантиями, составила 4763,6 млн. рублей.

Действие банковской гарантии истекло ранее срока вступления в силу решения о привлечении к ответственности.

В результате в консолидированный бюджет Российской Федерации не поступили 4763,6 млн. рублей.

Таким образом, в результате представления ООО «Кратос», ЗАО «Русское белое золото» и ОАО «Костромахлебпром» в Межрайонную инспекцию ФНС России № 7 по Липецкой области, Межрайонную инспекцию ФНС России № 6 по Калужской области и Межрайонную инспекцию ФНС России № 2 по Костромской области, соответственно, банковских гарантий, которые впоследствии оказались поддельными, а также пропуска Межрегиональной инспекцией ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3 срока действия банковских гарантий в консолидированный бюджет Российской Федерации не поступили 8078,5 млн. рублей.

2.2. Результаты проверки организации работы по установлению невозможной к взысканию задолженности и ее списание

Основная сумма задолженности по налогам, сборам, пеням, штрафам и иным обязательным платежам, невозможная к взысканию, образуется по итогам завершения процедур банкротства и ликвидации организаций-банкротов. В основном эта сумма состоит из задолженности, не включенной в реестр требований кредиторов.

Сумма задолженности перед уполномоченным органом, не включенная в реестр требований кредиторов, организаций, отнесенных к 1 группе, по состоянию на 1 января 2016 года составляет 17789,5 млн. рублей в от-

ношении 67 должников, на 1 июля 2016 года - 18172,1 млн. рублей в отношении 63 должников.

В отношении 15 должников арбитражным судом отказано во включении сумм задолженности, заявленной по поступившим уведомлениям от Минфина России, на сумму 17046,6 млн. рублей. В отношении 30 должников отказано во включении сумм задолженности по налогам на сумму 563,9 млн. рублей.

Так, задолженность по ООО «Аполло» в сумме 156,2 млн. рублей (по результатам выездной налоговой проверки) не включена в реестр требований кредиторов по причине признания недействительным решения территориального налогового органа о привлечении налогоплательщика к ответственности и требования налогового органа (оспорено в судебном порядке - решение Арбитражного суда Самарской области от 8 февраля 2016 года по делу № А55-24547/2015, оставленное без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций). Задолженность в размере 55,1 млн. рублей не включена в реестр требований кредиторов ввиду пропуска налоговым органом срока на принудительное взыскание недоимки (как во внесудебном, так и судебном порядке) (дело № А73-13150/2014 о банкротстве ХКГУП «Крайдорпредприятие», определение от 29 июня 2015 года).

Отказано во включении сумм задолженности, заявленной по уведомлениям внебюджетных фондов, на сумму 422,2 млн. рублей в отношении 29 должников.

Так, задолженность в размере 261,2 млн. рублей по уведомлению Фонда социального страхования не включена в реестр требований кредиторов (производство по требованию прекращено), так как на момент предъявления указанного требования должник находился в процедуре финансового оздоровления, что не позволяет установить сумму капитализированных платежей (дело № А56-52674/2014 о банкротстве ЗАО «Металлургический завод Петросталь», определение от 1 марта 2016 года).

В отношении 13 должников отказано во включении сумм задолженности, заявленной по уведомлениям государственных органов исполнительной власти, на сумму 140,4 млн. рублей.

В основном причины отказа во включении сумм задолженности в реестр требований кредиторов обусловлено истечением срока давности взыскания задолженности, право на предъявление которой предоставлено налоговым органам при поступлении соответствующих уведомлений

документов от федеральных органов исполнительной власти, внебюджетных фондов (разъяснения Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 25 «О некоторых вопросах, связанных с квалификацией и установлением требований по обязательным платежам, а также санкциям за публичные правонарушения в деле о банкротстве»), а также истечением срока давности взыскания задолженности по налогам и сборам.

Так, в отношении 25 должников отказано во включении задолженности перед уполномоченным органом в реестр требований кредиторов на общую сумму 1305,7 млн. рублей, из которых сумма в размере 1020,7 млн. рублей в отношении 13 должников заявлена по поступившим уведомлениям от федеральных органов исполнительной власти и внебюджетных фондов в порядке, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2004 года № 257 «Об обеспечении интересов Российской Федерации как кредитора в деле о банкротстве и в процедурах, применяемых в деле о банкротстве».

В отношении 23 должников отказано во включении задолженности перед уполномоченным органом на общую сумму 667,3 млн. рублей ввиду признания заявленной ФНС России задолженности текущими платежами (разъяснения Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 июля 2009 года № 63 «О текущих платежах по денежным обязательствам в деле о банкротстве»).

В отношении 3 должников отказано во включении задолженности перед уполномоченным органом на общую сумму 15,0 млн. рублей по причине непредставления Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации первичной документации, подтверждающей размер задолженности (определение от 8 июня 2015 года по делу № А03-21041/2014 о банкротстве ОАО «Степное»; определение от 13 ноября 2013 года по делу № А03-14610/2012 о банкротстве ФГУП «Овощевод» РАСХН).

В отношении 3 должников отказано во включении задолженности перед уполномоченным органом на общую сумму 18,1 млн. рублей ввиду погашения должником заявленной задолженности (определение от 16 августа 2012 года по делу № А71-1804/2011 о банкротстве ОАО «Буммаш»; определение от 3 октября 2012 года по делу № А41-42411/11 о банкротстве ФГУП «Государственный научно-инженерный центр по импульсно-волновым технологиям в гидрологии и геотехнике»; определение от

12 мая 2016 года по делу № А50-16325/2015 о банкротстве ФГУП «Учебно-опытное хозяйство «Липовая гора» Пермской ГСХА имени академика Д.Н. Прянишникова).

По результатам работы налоговых органов в ходе процедур банкротства от организаций-банкротов в счет погашения задолженности, включенной в реестр требований кредиторов, в 2015 году поступили 6917,5 млн. рублей, что составляет лишь 0,8 % к сумме дебиторской задолженности налогоплательщиков-банкротов по обязательным платежам и денежным обязательствам перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, включенной в реестр требований кредиторов, в I полугодии 2016 года - 3322,2 млн. рублей, или 0,3 % к сумме дебиторской задолженности налогоплательщиков-банкротов.

Вместе с тем сумма списанной дебиторской задолженности перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в 2015 году составляет 131205,1 млн. рублей, что почти в 20 раз превышает показатель поступления платежей в счет погашения задолженности, в I полугодии 2016 года сумма списанной дебиторской задолженности составляет 46146,7 млн. рублей, что в 14 раз больше суммы поступивших платежей.

Кроме того, по состоянию на 1 января 2016 года сумма несписанной задолженности банкротов, в отношении которых завершено конкурсное производство, составляет 1797,2 млн. рублей и ликвидированных организаций и индивидуальных предпринимателей - 3523,7 млн. рублей, на 1 июля 2016 года данные показатели составляют 1807,0 млн. рублей и 2710,1 млн. рублей, соответственно.

Обращает на себя внимание задолженность перед уполномоченным органом организаций, отнесенных к 1 группе, по которым в реестр требований кредиторов организаций-должников отказано во включении арбитражным судом и (или) Агентством по страхованию вкладов.

Так, по состоянию на 1 января 2015 года она составила 21195,440 млн. рублей по 70 должникам, на 1 января 2016 года - 17789,527 млн. рублей по 67 должникам, по состоянию на 1 июля 2016 года - 18172,1 млн. рублей по 63 должникам.

Из 444 банкротов, относящихся к 1 группе должников, процедура финансового оздоровления в проверяемом периоде была введена только в отношении 3 организаций, в результате была восстановлена их платежеспособность. По состоянию на 1 января 2016 года в 444 организациях работали более 85 тысяч человек.

Выводы

1. Результаты проверки свидетельствуют об имеющихся недостатках в осуществлении работы по представлению интересов государства в процедурах банкротства, которые требуют внесения изменений в действующие нормативные правовые акты в части определения федерального органа исполнительной власти, ответственного за подготовку заключений о наличии (отсутствии) признаков фиктивного или преднамеренного банкротства, а также совершенствования налогового администрирования в части обеспечения полной автоматизации соответствующих информационных ресурсов, позволяющих ввести в эксплуатацию блок «Банкротство».

1.1. В ходе осуществления процедур банкротства от всех организаций банкротов в счет погашения задолженности, включенной в реестр требований кредиторов, в 2015 году поступили 6917,5 млн. рублей, что составляет лишь 0,8 % к общей сумме дебиторской задолженности, включенной в реестр требований кредиторов. В I полугодии 2016 года данные показатели составили 3322,2 млн. рублей и 0,3 %, соответственно.

Из 444 банкротов, относящихся к 1 группе должников, процедура финансового оздоровления в проверяемом периоде была введена только в отношении 3 организаций, в результате была восстановлена их платежеспособность. По состоянию на 1 января 2016 года в 444 организациях работали более 85 тысяч человек.

За 2015 год и I полугодие 2016 года налоговыми органами при осуществлении функций уполномоченного органа в делах о банкротстве, в том числе по 1 группе должников, в территориальные подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации для решения вопроса о возбуждении уголовных дел по статье 196 Уголовного кодекса Российской Федерации «Преднамеренное банкротство» направлен 661 материал, при этом возбуждены 105 уголовных дел, по которым вынесены только 26 обвинительных приговоров.

Таким образом, по направленным материалам по преднамеренности банкротства выносится менее 5 % обвинительных приговоров от общего количества направленных материалов.

От организаций, входящих в 1 группу должников, в том числе до введения процедуры банкротства, в налоговые органы было направлено

31 обращение о предоставлении рассрочки или отсрочки платежей. Ни по одному из них не принято положительное решение.

1.2. Налоговыми органами по должникам, отнесенным к 1 группе должников, направлены в арбитражные суды в 2015 году 24 материала на сумму 9296,1 млн. рублей. Привлечены к субсидиарной ответственности 7 контролирующих должника лиц на сумму 2154,7 млн. рублей, или 23,2 % от суммы направленных налоговыми органами материалов. В I полугодии 2016 года направлены 11 материалов на сумму 8643,5 млн. рублей. Вместе с тем по направленным уполномоченными органами в арбитражные суды искам к субсидиарной ответственности не привлечен ни один субсидиарный ответчик.

1.3. При администрировании процедур банкротства предприятий и организаций, отнесенных к должникам 1 группы, налоговые органы регулярно (каждое второе дело о банкротстве) обращаются в саморегулируемые организации арбитражных управляющих и в арбитражный суд на неправомерные действия арбитражных управляющих, в том числе: несвоевременное проведение и предоставление собранию кредиторов анализа финансово-хозяйственной деятельности, несвоевременное составление отчетов, затягивание процедур банкротства. В 2015 году на действия арбитражных управляющих предприятий и организаций, отнесенных к должникам 1 группы, налоговыми органами поданы 247 жалоб, из которых удовлетворены только 34 %, в I полугодии - 83 жалобы, а показатель их удовлетворения снизился до 27,7 процента.

1.4. В системе электронного документооборота, используемой налоговыми органами, блок «Банкротство» не автоматизирован. Информационное сопровождение процедур банкротства в существующих программных средствах реализовано путем ручного ведения журнала «Обеспечение процедур банкротства». Частично автоматизирован только процесс формирования отчетности. Полная автоматизация функций блока «Банкротство» предварительно запланирована только в 2020 году.

1.5. Дебиторская задолженность перед бюджетной системой Российской Федерации организаций 1 группы должников по состоянию на 1 января 2016 года составляет 561203,3 млн. рублей, или 67,9 % в сумме дебиторской задолженности всех налогоплательщиков-банкротов. За I полугодие 2016 года указанные показатели увеличились до 750017,5 млн. рублей и 70,2 %, соответственно.

Из основной части дебиторской задолженности должников-банкротов более 85 % приходится на конкурсное производство, что указывает на заинтересованность участников банкротства в распродаже имущества должника и скорейшем погашении указанной задолженности или ее списании, что в первую очередь относится к Федеральной налоговой службе как уполномоченному органу по представлению интересов Российской Федерации в делах о банкротстве и процедурах банкротства предприятий и организаций.

В результате сумма списанной дебиторской задолженности должников-банкротов перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в 2015 году составляет 131205,1 млн. рублей, что почти в 20 раз превышает показатель поступления платежей в счет погашения указанной задолженности, в I полугодии 2016 года - 46146,7 млн. рублей, что в 14 раз больше суммы поступивших платежей.

1.6. Выполнение функции подготовки заключений о наличии (отсутствии) признаков фиктивного или преднамеренного банкротства, ранее реализовывавшейся упраздненной Федеральной службой России по финансовому оздоровлению и банкротству, возложены на арбитражного управляющего в соответствии с Временными правилами проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 855. При этом на федеральные органы исполнительной власти данная функция не возложена.

Вместе с тем заключения арбитражных управляющих о наличии (отсутствии) признаков фиктивного или преднамеренного банкротства носят субъективный характер в силу отсутствия заинтересованности в сохранности государственного имущества.

2. Росимуществом не были приняты меры, предусмотренные пунктами 5.10, 5.24, 5.27, 5.30 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 432, по приватизации ФГУП «НПФ «Ресма» и сохранению имущественного комплекса предприятия.

Кроме того, Минкультуры России не были в полном объеме приняты меры по осуществлению экономического анализа деятельности ФГУП «НПФ «Ресма» и проведению проверок финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса предприятия,

предусмотренные пунктом 5.22 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 590, а также не приняты меры, которые могли бы восстановить платежеспособность ФГУП «НПФ «Ресма». При этом имеются основания полагать, что предоставление ФНС России отсрочки (рассрочки) предприятию по уплате налогов позволило бы избежать последующего введения процедур банкротства.

Несвоевременное проведение Росимуществом мероприятий по приватизации ФГУП «Мослес» либо его ликвидации обусловили последующее банкротство предприятия.

По причине отсутствия надлежащего контроля со стороны Рослесхоза денежные средства в сумме 76,96 млн. рублей фактически утрачены.

Результаты проверок, проведенных в рамках настоящего контрольного мероприятия, подтвердили вышеуказанные выводы: по причине недостаточного контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти государственные предприятия в связи с возникшей задолженностью по налогам расплачиваются распродажей государственного имущества, имеющего особое историческое и культурное значение или специальное назначение, которую осуществляет конкурсный управляющий, не заинтересованный в сохранности государственной собственности.

3. В результате представления ООО «Кратос», ЗАО «Русское белое золото» и ОАО «Костромахлебпром» в Межрайонную инспекцию ФНС России № 7 по Липецкой области, Межрайонную инспекцию ФНС России № 6 по Калужской области и Межрайонную инспекцию ФНС России № 2 по Костромской области, соответственно, банковских гарантий, которые впоследствии оказались поддельными, а также пропуска Межрегиональной инспекцией ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 3 срока действия банковских гарантий в консолидированный бюджет Российской Федерации не поступили 8078,5 млн. рублей.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо в Министерство экономического развития Российской Федерации.

4. Направить информационное письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

5. Направить информационное письмо в Федеральную налоговую службу.

6. Направить отчет и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.И. ШТОГРИН

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 8 декабря 2016 года № 65К (1140) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка эффективности деятельности страховых медицинских организаций как участников обязательного медицинского страхования в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, в Министерство финансов Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Центральный банк Российской Федерации, Федеральную службу государственной статистики.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка эффективности деятельности страховых медицинских организаций как участников обязательного медицинского страхования в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года»

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.11.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценка деятельности страховых медицинских организаций и осуществления страховыми медицинскими организациями отдельных полномочий страховщика в системе обязательного медицинского страхования.

2. Анализ официальных статистических данных, подтверждающих выделение страховым медицинским организациям средств обязательного медицинского страхования и их расходование страховыми медицинскими организациями (включая средства на ведение дел страховых медицинских организаций) в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство здравоохранения Российской Федерации (по запросам);
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (по запросам);
Центральный банк Российской Федерации (Банк России) (г. Москва) (по за-

просам); страховые медицинские организации (далее - СМО), участвующие в обязательном медицинском страховании (далее - ОМС) (по запросам).

Срок проведения мероприятия: февраль-декабрь 2016 года.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Проанализировать достаточность нормативного правового регулирования порядка осуществления страховыми медицинскими организациями отдельных полномочий страховщика в системе обязательного медицинского страхования.

2. Оценить формирование целевых и собственных средств страховых медицинских организаций, провести анализ расходования средств обязательного медицинского страхования, направляемых в страховые медицинские организации территориальными фондами обязательного медицинского страхования.

3. Оценить полноту и эффективность исполнения страховыми медицинскими организациями своих обязанностей в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исследуемый период деятельности: 2014-2015 год и истекший период 2016 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность страховых медицинских организаций регламентирована Федеральным законом от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 326-ФЗ) и согласно статье 9 данного закона СМО являются участниками системы ОМС.

СМО осуществляют свою деятельность в сфере ОМС на основании договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, заключенного с территориальным фондом обязательного медицинского страхования (далее - ТФОМС, территориальный фонд ОМС), договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, заключенного с медицинской организацией.

В соответствии с положениями указанных договоров к обязанностям СМО относятся:

- оформление, переоформление, выдача полиса ОМС;
- ведение учета застрахованных лиц, выданных им полисов ОМС, а также обеспечение учета и сохранности сведений, поступающих от медицинских организаций в соответствии с порядком ведения персонифици-

рованного учета, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

- направление целевых средств на авансирование оплаты медицинской помощи и оплату счетов за оказанную медицинскую помощь в порядке, установленном правилами обязательного медицинского страхования;

- сбор, обработка данных персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах и персонифицированного учета сведений о медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам, обеспечение их сохранности и конфиденциальности, осуществление обмена указанными сведениями между субъектами ОМС и участниками ОМС в соответствии с настоящим Федеральным законом;

- информирование застрахованных лиц о видах, качестве и об условиях предоставления им медицинской помощи медицинскими организациями, о выявленных нарушениях при оказании им медицинской помощи, об их праве на выбор медицинской организации, о необходимости обращения за получением полиса ОМС, а также об обязанностях застрахованных лиц;

- осуществление контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи в медицинских организациях, включенных в реестр медицинских организаций, в том числе путем проведения медико-экономического контроля, медико-экономической экспертизы, экспертизы качества медицинской помощи, и предоставление отчета о результатах такого контроля;

- осуществление рассмотрения обращений и жалоб граждан, осуществление деятельности по защите прав и законных интересов застрахованных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- организация оказания медицинской помощи застрахованному лицу в другой медицинской организации в случае утраты медицинской организацией права на осуществление медицинской деятельности.

В целях проведения экспертно-аналитического мероприятия была запрошена информация у всех СМО, осуществляющих свою деятельность в 2016 году, а также использовались официально опубликованные данные Росстата.

В соответствии с представленными Банком России (письмо от 29 июля 2016 года № 06-52-3/6015) данными на 1 января 2016 года в Российской Федерации функционировали 58 СМО, осуществляющих обязательное медицинское страхование, на 1 июля 2016 года - 56 медицинских организаций, на момент окончания экспертно-аналитического мероприятия - 52 организации:

- у ООО «СК «Интермедсервис-Сибирь» отозвана лицензия;
- ООО «Крымская СМК» реорганизовано путем присоединения к ООО «Арсенал медицинское страхование»;
- ООО «СК «Каско-Медицинское Страхование» и ООО СМК «Новолипецкая» реорганизованы путем присоединения к АО ВТБ Медицинское страхование;
- АО «СК «Медика-Томск» реорганизовано путем присоединения к АО «СК «СОГАЗ-Мед»;
- ЗАО «Капитал Медицинское страхование» реорганизовано путем присоединения ООО «Росгосстрах-Медицина».

Наибольшее количество СМО (11 из 56 действующих) являются участниками обязательного медицинского страхования в двух субъектах Российской Федерации (Москва и Московская область), 10 СМО - в Республике Башкортостан и Самарской области.

При этом в 26 субъектах Российской Федерации работают только 2 СМО, а по одной СМО - в Карачаево-Черкесской Республике (ЗАО «МАКС-М»), в Чукотском автономном округе (АО «СК «СОГАЗ-Мед»), в г. Байконур (ОАО «РОСНО-МС»), в Чеченской Республике (ЗАО «МАКС-М»), что может свидетельствовать о том, что население данных субъектов Российской Федерации не может реализовать свое право на выбор СМО, закрепленное за ним статьей 16 Федерального закона № 326-ФЗ.

В соответствии с пунктом 3 статьи 25 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1999 года № 4015-1 (в редакции от 3 июля 2016 года) «Об организации страхового дела в Российской Федерации», начиная с 1 января 2017 года, минимальный размер уставного капитала страховщика определяется на основе базового размера его уставного капитала, равного 120 млн. рублей (до 1 января 2017 года - 60 млн. рублей). Необходимо отметить, что из 56 действующих СМО на 1 ноября 2016 года уставной капитал в размере менее 120,0 млн. рублей был установлен в 34 страховых медицинских организациях, на 1 декабря 2016 года - в 8 страховых медицинских организациях. К данным 8 СМО прикреплены 9,4 млн. застрахованных лиц, или 6,4 % от общего количества застрахованных лиц.

Таким образом, в соответствии со статьей 32⁶ Закона Российской Федерации от 27 ноября 1999 года № 4015-1 (в редакции от 3 июля 2016 года) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» существует риск приостановления действия лицензий, данных 8 СМО (ЗАО «СМК «Милосердие и благополучие», ЗАО СК «Согласие-М», ЗАО «Капитал Медицинское страхование», ООО «МСК «МАКСИМУС», ООО СК «Башкорто-

стан Медицина», ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед», АО «СК «Медика-Томск», ООО СМО «Восточно-Страховой Альянс»), что не позволит им в 2017 году заключить с территориальными фондами обязательного медицинского страхования договоры о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования и может отрицательно сказаться на осуществлении обязательного медицинского страхования и оплате медицинской помощи в отношении 9,4 млн. застрахованных лиц.

В этом случае не будет обеспечено 100-процентное покрытие застрахованных лиц СМО в 11 субъектах Российской Федерации: Московской, Самарской, Новосибирской, Кемеровской, Томской областях, республиках Дагестан, Башкортостан, Хакасия, Приморском и Красноярском краях и г. Москве.

При этом ФОМС на момент проведения мероприятия не обладал информацией о числе СМО, имеющих уставной капитал в размере 120,0 млн. рублей и более, и какие меры приняли территориальные фонды обязательного медицинского страхования для перестрахования лиц, застрахованных в указанных выше 8 СМО, что подтверждено его письмом от 30 ноября 2016 года № 11520/30-2/5296.

Цель 1. Проанализировать достаточность нормативного правового регулирования порядка осуществления страховыми медицинскими организациями отдельных полномочий страховщика в системе обязательного медицинского страхования

Необходимо отметить, что обязательные требования к внутренним нормативным документам СМО в законодательстве Российской Федерации не установлены. При этом проведенный анализ представленных внутренних нормативных документов СМО, определяющих порядок защиты страховой медицинской организацией прав застрахованных лиц в системе ОМС, показал, что единые подходы к разработке и принятию данных документов Минздравом России и ФОМС не сформированы, отсутствуют методологическая и унифицированная правовая базы в указанной сфере.

Так, по информации, представленной СМО, основанием разработки внутренних нормативных документов, определяющих порядок защиты страховой медицинской организацией прав застрахованных лиц в системе ОМС, являлись следующие нормативные правовые акты и документы:

- Конституция Российской Федерации;
- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 59-ФЗ);

- Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ;
- Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;
- приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 года № 158н «Об утверждении правил обязательного медицинского страхования»;
- приказ ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230 «Об утверждении порядка организации и проведения объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию»;
- письмо ФОМС от 6 мая 2009 года № 1530/30-3/и «О рекомендациях ФОМС о порядке рассмотрения обращений граждан в системе обязательного медицинского страхования»;
- программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации;
- законы субъектов Российской Федерации о здравоохранении;
- территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
- иные нормативные правовые акты.

При этом в качестве основания для разработки внутренних нормативных документов, определяющих порядок защиты прав застрахованных лиц в системе ОМС, страховые медицинские организации указывают разные нормативные правовые акты из вышеуказанного перечня.

Вместе с тем значительная часть указанных нормативных правовых актов и документов прямо не распространяются на деятельность СМО, касающуюся защиты прав застрахованных лиц в системе ОМС.

Например, Федеральным законом № 59-ФЗ регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Письмо ФОМС от 6 мая 2009 года № 1530/30-3/и

устанавливает примерный порядок рассмотрения обращений граждан территориальными фондами ОМС и его должностными лицами.

Кроме того, отдельные СМО при принятии внутренних документов ссылаются на приказы ФОМС, утратившие силу, что может свидетельствовать о низком уровне правовой квалификации работников СМО и несвоевременной актуализации принятых СМО внутренних документов.

Так, АО «СК «СОГАЗ-Мед» в основании разработки порядка рассмотрения обращений граждан указывает приказ ФОМС от 8 мая 2009 года № 98 «Об утверждении рекомендаций «Об обеспечении информированности граждан о правах при получении медицинской помощи в условиях ОМС», утративший силу в связи с изданием приказа ФОМС от 30 декабря 2011 года № 260, и приказ ФОМС от 6 сентября 2000 года № 73 «Об утверждении методических рекомендаций «Территориальная система обеспечения и защиты прав граждан в условиях обязательного медицинского страхования», утративший силу в связи с изданием приказа ФОМС от 30 декабря 2011 года № 261.

ООО СМК «АСТРА-МЕТАЛЛ» при принятии положения о порядке рассмотрения обращений граждан ссылалось на приказ ФОМС от 11 октября 2002 года № 48 «Об утверждении методических рекомендаций для структурных подразделений по защите прав застрахованных территориальных фондов ОМС (СМО) по подготовке дел, связанных с защитой прав застрахованных, к судебному разбирательству», утративший силу в связи с принятием приказа ФОМС от 30 декабря 2011 года № 260.

В документах 19 СМО (ООО «СМК «Крыммедстрах», Красноярский филиал ООО СК «Капитал-полис Медицина», ООО «Росмедстрах-К», СМК «АСТРАМЕД-МС» (АО), АО «МСК «Новый Уренгой», ООО СМК «АСТРА-МЕТАЛЛ», АО «ГСМК «Сахамедстрах», ООО «СМК РЕСО-Мед», ЗАО МСК «Надежда», ЗАО «МАКС-М», ООО «ВСК-Милосердие», АО «Страховая группа «Спасские ворота-М», АО «СК «СОГАЗ-Мед», ООО СК «Ингосстрах-М», ОАО «РОСНО-МС», ЗАО «Капитал Медицинское страхование», ОАО «МАСКИ», ООО «СМО «Симаз-Мед», ООО «Крымская СМК»), определяющих порядок работы с обращениями граждан, не указана возможность проведения целевой медико-экономической экспертизы и/или целевой экспертизы качества медицинской помощи при получении жалоб от застрахованного лица или его представителя на доступность медицинской помощи в медицинской организации, что не соответствует положениям подпункта «в» пункта 14 и подпункта «а» пункта 25 Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помо-

щи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденного приказом ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230.

В 12 СМО (ЗАО «СК «Астро-Волга-Мед», СМК «АСТРАМЕД-МС» (АО), ОАО СМК «Югория-Мед», ООО СМК «АСТРА-МЕТАЛЛ», ЗАО МСК «Надежда», ГК «Забайкалмедстрах», ООО «СМО «Симаз-Мед», ОАО «МАСКИ», ЗАО «Капитал Медицинское страхование», ООО «АльфаСтрахование-ОМС», ООО «ВСК-Милосердие», ООО СК «Ингосстрах-М») внутренними нормативными документами не установлен порядок контроля за рассмотрением обращений граждан. Внутренними документами некоторых СМО не определены сроки регистрации обращений граждан: ООО СМК «АСТРА-МЕТАЛЛ», ЗАО МСК «Надежда», ГК «Забайкалмедстрах», ОАО «МАСКИ», ООО СК «Ингосстрах-М».

Регламентом по защите прав застрахованных лиц ООО СК «Ингосстрах-М» не предусмотрена возможность направления обращений граждан по принадлежности в другие организации в случае, если рассмотрение обращения не относится к компетенции данной СМО.

ООО «СМК РЕСО-Мед», ООО «Росмедстрах-К», ООО СМК «УГМК-Медицина» и внутренние документы, касающиеся защиты прав застрахованных лиц, не принимались. По информации, представленной указанными СМО, их деятельность осуществляется на основании принятых на федеральном уровне нормативных правовых актов.

В рамках исполнения рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации, сформулированных по итогам контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования страховыми медицинскими организациями средств обязательного медицинского страхования в 2014 году и истекшем периоде 2015 года» приказом Минздрава России от 28 июня 2016 года № 423н «О внесении изменений в правила обязательного медицинского страхования, утвержденные приказом Минздравсоцразвития России от 28 февраля 2011 года № 158н, и форму типового договора о финансовом обеспечении ОМС, утвержденную приказом Минздравсоцразвития России от 9 сентября 2011 года № 1030н» (далее - приказ Минздрава России № 423н) установлен новый порядок информационного сопровождения застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи, которым значительно расширены обязанности СМО.

Так, установлены обязательства СМО:

- по ведению учета информации о количестве свободных мест для госпитализации в плановом порядке в разрезе профилей (отделений) медицинской помощи на текущий день и на ближайшие 10 рабочих дней с учетом планируемой даты освобождения места;

- ежедневного доведения, не позднее 10.00 часов местного времени, вышеуказанной информации до каждой медицинской организации, с которой у нее заключен договор на оказание и оплату медицинской помощи по ОМС, оказывающей первичную медико-санитарную помощь в амбулаторных условиях.

При этом до принятия и вступления в действие приказа Минздрава России № 423н ФОМС, при отсутствии соответствующих полномочий и правовых оснований, издан приказ от 11 мая 2016 года № 88 «Об утверждении Регламента взаимодействия участников ОМС при информационном сопровождении застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи» (далее - приказ ФОМС № 88), учитывающий изменения, которые внесены приказом Минздрава России № 423н. При этом данный приказ ФОМС на государственную регистрацию в Минюст России не направлялся.

Кроме того, ФОМС издан приказ от 24 декабря 2015 года № 271 «О создании контакт-центров в сфере обязательного медицинского страхования» (далее - приказ ФОМС № 271), также не зарегистрированный Минюстом России.

Поскольку приказы ФОМС № 88 и № 271 не зарегистрированы Минюстом России, они не носят нормативного характера и не являются документами, подлежащими обязательному исполнению.

Из 56 запрошенных страховых медицинских организаций 7 СМО представили внутренние документы, учитывающие новые принципы работы по организации защиты прав застрахованных. При этом 6 из 7 указанных СМО при разработке и принятии своих актов руководствовались приказами ФОМС № 271 и № 88, и только одной страховой медицинской организацией - ООО МСК «Медика-Восток» - принято положение о защите прав застрахованных в ООО МСК «Медика-Восток» в соответствии с приказом Минздрава России № 423н.

При этом из 56 запрошенных СМО 49 организаций (87,5 %) указали, что осуществляют деятельность, связанную с защитой прав застрахованных на основании приказов ФОМС № 271 и № 88, вместе с тем изменения во внутренние нормативные документы в связи с принятием данных приказов не вносились, что может отрицательно отразиться на их деятельности.

Приказом Минздрава России № 423н введена организация работы с застрахованными лицами уполномоченных лиц страховой медицинской организации (далее - страховые представители).

Так, в соответствии с пунктом 199 правил обязательного медицинского страхования, утвержденных приказом Минздрава России от 28 февраля

2011 года № 158н (в редакции приказа Минздрава России № 423н), СМО осуществляют информационное сопровождение застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи и обеспечивают информирование застрахованных лиц и их законных представителей, в том числе по обращениям и путем организации работы с застрахованными лицами уполномоченных лиц страховой медицинской организации (страховые представители):

- о медицинских организациях, осуществляющих деятельность в сфере ОМС на территории субъекта Российской Федерации, режиме их работы;
- о праве выбора (замены) и порядке выбора (замены) страховой медицинской организации, медицинской организации и врача;
- о порядке получения полиса;
- о видах, качестве и об условиях предоставления медицинской помощи в рамках базовой и территориальной программ;
- о прохождении диспансеризации;
- о прохождении профилактического медицинского осмотра;
- о перечне оказанных медицинских услуг и их стоимости (на основании поданных медицинскими организациями в СМО реестров счетов за оказанную медицинскую помощь);
- о выявленных нарушениях по результатам проведенного контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи застрахованным лицам (по обращениям застрахованных лиц).

При этом порядок участия страховых представителей в информационном сопровождении застрахованных лиц регламентируется только в отношении информирования застрахованных лиц о возможности прохождения диспансеризации или профилактического медицинского осмотра (пункт 211 правил обязательного медицинского страхования, утвержденных приказом Минздрава России от 28 февраля 2011 года № 158н).

Порядок участия страхового представителя в информационном сопровождении застрахованных лиц по иным вопросам, его полномочия, права и обязанности приказом Минздрава России № 423н не определены. Орган, который наделен полномочиями по изданию правового акта, регламентирующего данные вопросы, также не определен.

Вместе с тем приказом ФОМС № 88, который был издан до приказа Минздрава России № 423н, предусмотрена трехуровневая структура института страховых представителей:

- страховой представитель I уровня - специалист контакт-центра СМО, предоставляющий по устным обращениям граждан информацию по вопросам ОМС справочно-консультационного характера (типовые вопросы);

- страховой представитель II уровня - специалист СМО, деятельность которого направлена на организацию информирования и сопровождения застрахованных лиц при оказании им медицинской помощи, в том числе профилактических мероприятий, на защиту прав и законных интересов застрахованных в сфере ОМС;

- страховой представитель III уровня - специалист-эксперт СМО или эксперт качества медицинской помощи, деятельность которых направлена на работу с письменными обращениями застрахованных лиц, включая организацию экспертизы качества оказанной им медицинской помощи и обеспечение при наличии индивидуального согласия их информационного сопровождения при организации оказания медицинской помощи.

При этом только 4 СМО (ЗАО «МАКС-М», АО «ГСМК «Сахамедстрах», ОАО «МАСКИ», ООО МСО «Панацея») представили внутренние документы, касающиеся деятельности страховых представителей и принятые на основании приказа ФОМС № 88.

Анализ правового статуса страховых представителей, закрепленного в приказе Минздрава России № 423н и приказе ФОМС № 88, показал, что фактически их компетенция сведена к функциям оператора, предоставляющего информацию по установленному кругу вопросов.

ФОМС (письмо от 18 ноября 2016 года № 11008/30-3/5038) представлены сведения ТФОМС о создании и функционировании контакт-центров, а также данные мониторинга численности страховых представителей и деятельности контакт-центров СМО по состоянию на 23 мая 2016 года.

Анализ представленной ТФОМС информации показал, что на указанную дату контакт-центры находились в стадии формирования:

- в Республике Ингушетия отсутствовал единый электронный журнал, не определен режим работы контакт-центра, информация о функционировании контакт-центра на официальных сайтах ТФОМС Республики Ингушетия и СМО не размещена;

- в Мурманской и Челябинской областях не сформулированы сценарии вопросов-ответов для операторов I-го уровня;

- в Еврейской автономной области не сформирован единый электронный журнал;

- в Республике Карелия на официальных сайтах ТФОМС и СМО, а также на информационных стендах медицинских организаций, не размещены данные о функционировании контакт-центров.

Анализ данных мониторинга численности страховых представителей показал существенные расхождения по степени обеспеченности страхо-

выми представителями застрахованных лиц в различных СМО, что свидетельствует об отсутствии обоснованных расчетов нормативной нагрузки на отдельного страхового представителя.

Например, в Еврейской автономной области в филиале «Биробиджанский» ЗАО «Страховая группа «Спасские ворота-М» на 17966 застрахованных лиц предусмотрен один страховой представитель I-го уровня. В то же время в филиале ООО «РГС-Медицина» - «Росгосстрах-Биробиджан-Медицина» один страховой представитель аналогичного уровня осуществляет сопровождение 117553 застрахованных лиц, что в 6,5 раз больше, чем в филиале «Биробиджанский» ЗАО «Страховая группа «Спасские ворота-М».

В Новосибирской области в филиале «Новосибирск-медицина» ОАО «РОСНО-МС» предусмотрено сопровождение одним страховым представителем 19232 застрахованных лиц, ООО «СМО «Симаз-Мед» - 24093 застрахованных лиц, филиалом ООО СК «Ингосстрах-М» в г. Новосибирске - 314327 застрахованных, что в 16,3 раза больше, чем в филиале «Новосибирск-медицина» ОАО «РОСНО-МС», в 13,1 раз больше, чем в ООО «СМО «Симаз-Мед».

В Алтайском филиале ООО «СМК «РЕСО-Мед» на одного страхового представителя приходится 782287 застрахованных лиц, тогда как в филиале «Алтайский» АО «Страховая группа «Спасские ворота-М» - 18354 застрахованных граждан. Соотношение составляет 42,6 к 1.

В Белгородской области в филиале ЗАО «МАКС-М» в г. Белгороде один страховой представитель сопровождает 38876 застрахованных лиц, а в ООО «МСК «ИНКО-МЕД» - 2158 застрахованных граждан (в 18 раз меньше).

Таким образом, отсутствует единое регулирование деятельности СМО в части выполнения их полномочий по защите прав застрахованных лиц, проанализированная нормативная правовая база показывает, что обеспечение защиты прав застрахованных лиц сведено только к их информационному сопровождению. При этом какие-либо иные нормативные правовые акты, которые предусматривают возможность напрямую защищать интересы застрахованных лиц, отсутствуют.

Цель 2. Оценить формирование целевых и собственных средств страховых медицинских организаций, провести анализ расходования средств обязательного медицинского страхования, направляемых в страховые медицинские организации территориальными фондами обязательного медицинского страхования

Финансовое обеспечение деятельности СМО осуществляется, в основном, за счет средств ОМС, которые в балансе данных организаций составляют 99 процентов.

Все средства ОМС, поступающие в доход СМО, подразделяются на две части: целевые средства, предназначенные для оплаты медицинской помощи и поступающие в СМО, и собственные средства, которые остаются в собственности СМО и могут расходоваться на их нужды.

Основой финансового анализа в ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия являлись публичная отчетность (форма № 1 - страховщик «Бухгалтерский баланс страховой организации», форма № 2 - страховщик «Отчет о прибылях и убытках страховой организации») и Методологические рекомендации по проведению анализа финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержденные Госкомстатом России от 28 ноября 2002 года.

Необходимо отметить, что в ходе оценки Счетной палатой не использовались данные формы № 10 (ОМС) «Сведения о поступлении и расходовании средств ОМС страховыми медицинскими организациями», собираемой ФОМС, в связи с тем, что отраженные в указанной форме сведения не соответствуют аналогичным сведениям формы федерального статистического наблюдения № 6-омс «Отчет страховых медицинских организаций о целевом использовании средств обязательного медицинского страхования» (далее - форма № 6-омс).

Так, по данным формы № 10 (ОМС) за 2015 год из территориальных фондов в бюджеты СМО поступило 1383,9 млн. рублей целевых средств на финансовое обеспечение ОМС в соответствии с договорами о финансовом обеспечении ОМС, а по данным формы № 6-омс - 1463,5 млн. рублей.

2.1. Анализ поступления и расходования страховыми медицинскими организациями целевых средств

Оценка общего объема поступления и расходования целевых средств, по данным Росстата, представлена в таблице:

(млн. руб.)

	2014 г.	2015 г.	Январь-июнь 2016 г.
Всего поступило целевых средств от ТФОМС на финансовое обеспечение ОМС в соответствии с договорами о финансовом обеспечении ОМС	1291923,2	1463507,0	689879,1
Использовано целевых средств на оплату медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам медицинскими организациями	1300988,5	1454960,2	719577,1
Процент от объема поступивших целевых средств, %	100,7	99,4	104,3
Из общего объема целевых средств направлено в доход страховой медицинской организации	4198,4	4452,0	1415,5

Необходимо отметить, что в 2014 году СМО расходовали целевые средства в объеме, превышающем поступления текущего года от ТФОМС за счет остатков целевых средств предыдущих лет и взаиморасчетов с медицинскими организациями по результатам контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, однако в 2015 году СМО не было использовано на оплату медицинской помощи 8546,8 млн. рублей целевых средств, поступивших из ТФОМС. Часть этих средств в размере 4452,0 млн. рублей была направлена в доход СМО, остальные - возвращены в ТФОМС.

Необходимо отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 41 Федерального закона № 326-ФЗ особенностью финансовой деятельности СМО является факт возврата из медицинских организаций в бюджет СМО целевых средств в результате применения к медицинским организациям санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи.

Часть из них в объеме, установленном частью 4 статьи 28 Федерального закона № 326-ФЗ (в 2015 году - 6,2 %), в дальнейшем идет на оплату медицинской помощи, оставшаяся сумма направляется в качестве собственных средств в доход СМО.

Необходимо отметить, что объем возвращенных медицинскими организациями средств ежегодно возрастал. Если в 2014 году они составляли 64916,3 млн. рублей, то в 2015 году уже 71783,3 млн. рублей, что может свидетельствовать как о недостаточном качестве деятельности медицинских организаций, так и об увеличении числа проведенных медико-экономических экспертиз и экспертиз качества медицинской помощи. В то же время за I полугодие 2016 года объем возврата целевых средств уменьшился и составил 24441,8 млн. рублей, что на 11632,6 млн. рублей меньше, чем за аналогичный период 2015 года (36074,4 млн. рублей).

При этом необходимо отметить, что 53,1 % указанных средств было возвращено из медицинских организаций в связи с выявлением нарушений при выполнении необходимых мероприятий в соответствии с порядками оказания и/или стандартами медицинской помощи. При этом, как неоднократно отмечала Счетная палата Российской Федерации, стандарты медицинской помощи отсутствуют на половину всех заболеваний и состояний, обеспечивающих причины оказания пациентам медицинской помощи.

Правительством Российской Федерации Минздраву России были даны поручения по разработке и утверждению стандартов медицинской помощи. Однако за период с 1 июля 2014 года по 28 октября 2016 года Мин-

здоровом России к имеющимся 794 приказам Минздрава России были дополнительно приняты только 48 приказов, утверждающих стандарты медицинской помощи. Так, отсутствуют стандарты медицинской помощи по таким распространенным заболеваниям, как астма, аппендицит, кишечная непроходимость и ряду других.

В данной связи не ясно, каким образом выявляются и устанавливаются нарушения в отношении заболеваний, не охваченных стандартами медицинской помощи.

Кроме того, в состав целевых средств входят средства, поступившие от юридических или физических лиц, причинивших вред здоровью застрахованных лиц, в части сумм, затраченных на оплату медицинской помощи.

В 2014 году объем указанных средств составлял 14,0 млн. рублей, в 2015 году - 17,2 млн. рублей. За I полугодие 2016 года СМО получено 10,1 млн. рублей, что на 2,1 млн. рублей больше, чем за аналогичный период 2015 года (8,0 млн. рублей), что может свидетельствовать о дальнейшем увеличении объема данных средств.

Иные источники получения целевых средств отсутствуют.

На начало 2015 года положительный остаток целевых средств в размере 44643,18 млн. рублей отражен у 30 СМО, отрицательный в размере 1636,544 млн. рублей - у 7 СМО, который в общей сумме составил 43006,6 млн. рублей. При этом на начало 2016 года положительный остаток целевых средств, в размере 72975,92 млн. рублей, отражен по 36 СМО, отрицательный в размере 1198,77 млн. рублей - по 6 СМО, что в общей сумме составило 71777,2 млн. рублей. Рост остатков целевых средств на счетах СМО требует дополнительного анализа со стороны ФОМС.

При этом ни инструкция о порядке составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков, утвержденная приказом Минфина России от 27 июля 2012 года № 109н «О бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков», ни иные нормативные правовые акты законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете не указывают на возможность или невозможность наличия дебетового остатка (минусового остатка) на начало или на конец отчетного периода.

Как видно из представленных СМО данных, остаток целевых средств на конец отчетного периода с 2014 года по 2016 год вырос в 2,5 раза.

При этом сравнение отчетных бухгалтерских форм таких СМО, как ООО СМК «УГМК-Медицина», АО «ГМСК «Заполярье», ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед», АО «ГМСК «Сахамедстрах», показало, что при отражении в форме статистического наблюдения № 6-омс остатка целевых

средств на конец отчетного периода 2014 года на начало отчетного периода 2015 года данные остатки не отражены. Таким образом, остатки целевых средств на начало 2015 года не совпадают с остатками на конец 2014 года, аналогичная ситуация в 2016 году - остаток на начало 2016 года не совпадает с остатком на конец 2015 года, что является нарушением пункта 33 положения по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации» (ПБУ 4/99), утвержденного приказом Минфина России от 6 июля 1999 года № 43н, согласно которому данные бухгалтерской отчетности на начало отчетного периода должны быть сопоставимы с данными за период, предшествующий отчетному.

Необходимо отметить, что в нарушение пункта 67 раздела VII «Особенности формирования показателей отчета страховой медицинской организации о целевом использовании средств обязательного медицинского страхования (форма N 6-омс)» инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков, утвержденной приказом Минфина России № 109н «О бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков», которым предусмотрено, что авансы, выданные медицинским организациям на предстоящую оплату медицинской помощи, не рассматриваются в качестве использованных целевых средств и включаются в остаток целевых средств на конец отчетного периода (отчетного года), а также расшифровываются в качестве отдельного показателя в разделе «Справочно», в 2014 году 17 СМО (ООО «АльфаСтрахование-ОМС», ЗАО «Капитал Медицинское страхование», АО «СК «СОГАЗ-Мед», ООО СК «Ингосстрах-М», ООО «ВСК-Милосердие», ООО «МСК «МАКСИМУС», АО «СК «Медика-Томск», ООО «МСК «ИНКО-МЕД», ОАО СМК «Югория-Мед», ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед», ООО «Росмедстрах-К», ОАО «Городская СМК», ООО СК «Капитал-полис Медицина», ООО «Муниципальная СК г. Краснодара - Медицина», ООО «СК «АК БАРС-Мед», ООО СК «Альянс-Мед», ООО МСК «Медика-Восток») отразили выданные медицинским организациям авансы как использованные целевые средства, справочно расшифровав их как авансы, выданные медицинским организациям на предстоящую оплату медицинской помощи. В 2015 году данное нарушение допустили 15 СМО (ООО «АльфаСтрахование-ОМС», ЗАО «Капитал Медицинское страхование», АО «СК «СОГАЗ-Мед», ООО «Росгосстрах-Медицина», ООО «Арсенал медицинское страхование», ООО «МСК «МАКСИМУС», ООО «СК «ДАЛЬ-РОСМЕД», ОАО СМК «Югория-Мед», ООО «МСК «ИНКО-МЕД», ОАО «Городская СМК», ООО СК «Капитал-полис Меди-

цина», ООО «Муниципальная СК г. Краснодара - Медицина», ООО «СК «АК БАРС-Мед», ООО МСК «Медика-Восток», ЗАО МСК «Надежда»).

Таким образом, в нарушение пункта 2 инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков, утвержденной приказом Минфина России от 27 июля 2012 года № 109н «О бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков», которым предусмотрено требование о том, что бухгалтерская (финансовая) отчетность страховщика должна давать достоверное представление о его финансовом положении на отчетную дату, финансовом результате его деятельности и движении денежных средств за отчетный период, необходимое пользователям этой отчетности для принятия экономических решений, сведения о финансовом положении указанных СМО на отчетную дату недостоверны.

Авансы, выданные медицинским организациям на оплату медицинской помощи (сумма дебиторской задолженности медицинских организаций на конец отчетного периода), на конец 2014 года составляли 40544,5 млн. рублей, на конец 2015 года - 72820,0 млн. рублей, что на 79,6 % больше, чем в 2014 году, за I полугодие 2016 года - 45665,0 млн. рублей.

Необходимо отметить, что возврат целевых средств источнику финансирования страховыми медицинскими организациями в соответствии с формой № 6-омс в 2014 году составил 35950,5 млн. рублей, в 2015 году - 48698,6 млн. рублей, что составляет 3,2 % от средств, поступивших в 2015 году (1498664969,0 тыс. рублей), за I полугодие 2016 года - 25592143,0 тыс. рублей.

При проведении анализа перечисления ТФОМС страховым медицинским организациям средств нормированного страхового запаса (далее - НСЗ) установлено, что основными причинами перечисления дополнительных объемов средств из НСЗ были:

- превышение установленного для страховой медицинской организации объема средств на оплату медицинской помощи в связи с повышенной заболеваемостью, увеличением тарифов на оплату медицинской помощи, количества застрахованных лиц и изменением их структуры по полу и возрасту;
- изменение порядка финансирования по амбулаторно-поликлинической помощи по ряду медицинских организаций, а также увеличение заболеваемости, носящей сезонный характер;
- недостаток средств ОМС на счетах страховых медицинских организаций для окончательного расчета с медицинскими организациями;
- рост по сравнению с планируемыми объемами обращений по заболеванию, посещений с профилактической и иными целями, посещений по

неотложной медицинской помощи, дополнительных исследований, сеансов гемодиализа, госпитализаций в дневном стационаре, количества вызовов скорой медицинской помощи.

Всего за 2015 год объем таких средств составил 49594,7 млн. рублей, или 3,4 % общего объема средств ОМС, перечисленных ТФОМС страховым медицинским организациям, что в соответствии с частью 6⁴ статьи 26 Федерального закона № 326-ФЗ не превышает среднемесячный размер планируемых поступлений средств территориальных фондов ОМС на очередной год.

2.2. Анализ формирования и расходования собственных средств страховых медицинских организаций

Финансовое состояние СМО по итогам 2015 года в сравнении с 2014 годом характеризуется ростом общей стоимости активов СМО, включая денежные средства, на 28550,8 млн. рублей (с 71504,1 млн. рублей до 100055,0 млн. рублей), увеличением стоимости внеоборотных активов на 679,0 млн. рублей (с 8717,1 млн. рублей до 9396,1 млн. рублей), увеличением стоимости оборотных средств на 28361,3 млн. рублей (с 69602,9 млн. рублей до 97964,2 млн. рублей) и уменьшением суммы свободных денежных средств на 1941,9 млн. рублей (с 15011,7 млн. рублей до 13069,8 млн. рублей).

Наибольший рост отмечается по доходным вложениям в материальные ценности +15,9 % (+32,9 млн. рублей), финансовым вложениям (за исключением денежных эквивалентов) +8 % (+515,8 млн. рублей), увеличению резервного капитала +22,9 % (+30,4 млн. рублей) и основных средств +10,2 % (+191,9 млн. рублей).

Таким образом, анализ показал, что СМО в 2015 году осуществили вложение части свободных денежных средств в собственные нефинансовые активы, включая имущество.

В 2015 году по сравнению с 2014 годом отмечался рост собственных средств СМО на 16,3 процента.

С 2016 года согласно части 4 статьи 28 Федерального закона № 326-ФЗ источниками формирования собственных средств СМО в сфере ОМС являются:

- средства, предназначенные на расходы на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию;
- 15 % сумм, необоснованно предъявленных к оплате медицинскими организациями, выявленных в результате проведения экспертизы качества медицинской помощи (ранее - 30 процентов);

- 15 % сумм, необоснованно предъявленных к оплате медицинскими организациями, выявленных в результате проведения медико-экономической экспертизы (ранее - 30 процентов);

- 25 % сумм, поступивших в результате уплаты медицинской организацией штрафов за неоказание, несвоевременное оказание или оказание медицинской помощи ненадлежащего качества (ранее - 50 процентов);

- 10 % средств, образовавшихся в результате экономии рассчитанного для страховой медицинской организации годового объема средств, определяемого исходя из количества застрахованных лиц в данной страховой медицинской организации и дифференцированных подушевых нормативов;

- средства, поступившие от юридических или физических лиц, причинивших вред здоровью застрахованных лиц, в соответствии со статьей 31 Федерального закона № 326-ФЗ, сверх сумм, затраченных на оплату медицинской помощи.

В соответствии с частью 18 статьи 38 Федерального закона № 326-ФЗ территориальный фонд предоставляет СМО средства, предназначенные на расходы на ведение дела по ОМС в соответствии с нормативом, предусмотренным договором о финансовом обеспечении ОМС, в размере не менее 1 % и не более 2 % от суммы средств, поступивших в страховую медицинскую организацию по дифференцированным подушевым нормативам. Норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию устанавливается законом о бюджете территориального фонда в едином размере для всех страховых медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации.

В соответствии с законами о бюджете ТФОМС на 2016 год средства, предназначенные на расходы на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию в размере 1 % установлены в 63 субъектах Российской Федерации, от 1,01 % до 1,15 % - в 12 субъектах Российской Федерации, от 1,22 % до 1,3 % - в 9 субъектах Российской Федерации (Костромская, Архангельская, Ростовская, Омская области, республики Крым, Саха (Якутия), Приморский край, г. Москва и г. Санкт-Петербург). Наибольший процент средств, предназначенных на расходы на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию, установлен в бюджете ТФОМС Новгородской области на 2016 год, утвержденном областным законом Новгородской области от 28 декабря 2015 года № 897-ОЗ. В соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год, утвер-

жденной постановлением правительства Новгородской области от 19 февраля 2016 года № 56, выделено 79,5 млн. рублей.

Так, статьей 6 закона Свердловской области от 3 декабря 2015 года № 139-ОЗ «О бюджете государственного внебюджетного Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области на 2016 год» (далее - закон № 139-ОЗ) норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию для СМО установлен в размере 1 % от суммы средств, поступивших в СМО по дифференцированным подушевым нормативам финансового обеспечения обязательного медицинского страхования.

Однако в нарушение части 18 статьи 38 Федерального закона № 326-ФЗ и статьи 6 закона № 139-ОЗ в договоре о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования от 26 декабря 2011 года № 7 (действующем в 2016 году на основании дополнительного соглашения № 18 от 11 января 2016 года) ООО СМК «Урал-Рецепт М» норматив расходов на ведение дела установлен в размере 1,8 %, что значительно выше процента, установленного законом № 139-ОЗ.

При этом не выявлена прямая связь между высокими нормативами расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию и численностью сотрудников СМО. Так, по Свердловской области в договорах о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования ООО «МСК «ИНКО-МЕД» установлен процент на ведение дела в размере 1 %, а в аналогичных договорах ООО СМК «Урал-Рецепт М» - 1,8 %. В соответствии с федеральной статистической формой № 1-СК «Сведения о деятельности страховщика», среднесписочная численность работников ООО «МСК «ИНКО-МЕД» составляет 138 человек, фактическая численность работников - 159 человек, в ООО СМК «Урал-Рецепт М» - среднесписочная численность работников составляет 43 человека, фактическая - 58 человек.

В договорах ООО «СМК «Крыммедстрах» процент на ведение дел на 2016 год в отношении ОМС застрахованных лиц в Республике Крым составляет 1,3 %, а в части ОМС застрахованного населения г. Севастополя - 1 %. При этом в соответствии с федеральной формой статистического наблюдения № П-4 «Сведения о численности и заработной плате работников» среднесписочная численность работников Крымского филиала ООО «СМК «Крыммедстрах» составляет 65 человек, в то время как в Севастопольском филиале ООО «СМК «Крыммедстрах» среднесписочная численность работников составляет 12 человек.

В 2015 году в составе субвенций, перечисленных ФОМС территориальным фондам ОМС, средства на содержание территориальных фондов ОМС и ведение дел по ОМС составили 42,5 млрд. рублей (3,0 %). При этом большинство обязательств СМО дублируют обязательства территориальных фондов ОМС в части организации ОМС, установленные Федеральным законом № 326-ФЗ, о чем более подробно отражено в разделе 3 настоящего отчета.

В соответствии с данными формы федерального статистического наблюдения № 62 «Сведения о реализации Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи» на 2015 год на ведение дел по ОМС было направлено 25,4 млрд. рублей.

В 2016 году уменьшена доля средств субвенции, направляемая на ведение дел по ОМС самими территориальными фондами ОМС и страховыми медицинскими организациями до 38 млрд. рублей (2,5 % от общего объема субвенций). Однако в дальнейшем в связи с увеличением субвенций, предоставляемых из бюджета ФОМС бюджетам территориальных фондов ОМС, средства, направляемые на ведение дел, в 2017 году будут на уровне 2016 года, а в 2018 году увеличатся до 41,2 млрд. рублей, в 2019 году - до 43,4 млрд. рублей.

При этом в 2014 году 19 страховых медицинских организаций израсходовали средства, предназначенные на расходы на ведение дела по ОМС, больше, чем им поступило, за счет использования собственных средств, полученных от применения к медицинским организациям санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи. В 2015 году аналогичная ситуация установлена по 13 страховым медицинским организациям, что требует дополнительного анализа со стороны ФОМС.

(млн. руб.)

Наименование СМО	Средства, предназначенные на расходы на ведение дела по ОМС					
	2014 г.			2015 г.		
	поступления (доходы) в виде средств, предназна- ченных на расходы на ведение дела по ОМС	расходы на веде- ние дела по ОМС	разница	поступления (доходы) в виде средств, предназна- ченных на расходы на ведение дела по ОМС	расходы на веде- ние дела по ОМС	разница
ООО СМО «Восточно- Страховой Альянс»	-	-	-	210,14	217,85	7,71
ЗАО «СМК «Милосердие и благополучие»	7,98	8,16	0,18	8,83	9,57	0,74

Наименование СМО	Средства, предназначенные на расходы на ведение дела по ОМС					
	2014 г.			2015 г.		
	поступления (доходы) в виде средств, предназна- ченных на расходы на ведение дела по ОМС	расходы на веде- ние дела по ОМС	разница	поступления (доходы) в виде средств, предназна- ченных на расходы на ведение дела по ОМС	расходы на веде- ние дела по ОМС	разница
АО ВТБ Медицинское страхование	478,68	496,94	18,26	535,09	568,65	33,57
АО «Страховая группа «Спасские ворота-М»	417,48	509,99	92,51	427,69	512,09	84,40
ООО «ВСК-Милосердие»	7,30	7,45	0,16	6,07	9,23	3,16
ООО СК «Капитал-полис Медицина»	41,52	50,81	9,29	50,83	54,81	3,98
ООО МСО «Панацея»	92,09	97,05	4,96	96,12	96,90	0,79
ООО «СМО «Спасение»	42,50	62,21	19,71	49,19	61,31	12,12
ООО «СК «АК БАРС-Мед»	236,61	264,50	27,89	249,23	263,98	14,75
ООО СМО «Чулпан-Мед»	18,30	20,90	2,60	20,51	23,62	3,11
АО «СК «Чувашия-Мед»	75,89	78,65	2,77	19,07	19,61	0,55
АО «Чувашская медицинская СК»	17,63	20,03	2,40	5,67	6,50	0,83
ООО СК «Альянс-Мед»	5,54	6,54	1,00	314,67	374,05	59,38
ООО «Росмедстрах-К»	27,40	33,12	5,72	-	-	-
ОАО «РОСНО-МС»	1691,30	2051,15	359,85	-	-	-
ООО «Муниципальная СК г. Краснодара - Медицина»	27,72	30,33	2,61	-	-	-
СМК «АСТРАМЕД-МС» (АО)	298,61	310,56	11,95	-	-	-
ООО СМК «УГМК-Медицина»	48,63	50,72	2,09	-	-	-
ООО «СК «ДАЛЬ-РОСМЕД»	167,21	176,10	8,89	-	-	-
ООО «СМК «Крыммедстрах»	-	41,47	41,47	-	-	-

Прочие доходы СМО в 2014 году составили 19895,9 млн. рублей, в 2015 году - 39941,4 млн. рублей, которые сложились, в том числе, за счет иных источников поступления собственных средств и средств, полученных в результате инвестиций.

Как указано выше, общий объем собственных средств, полученных в виде процентов от санкций за невыполнение (ненадлежащее выполнение) условий договора о финансовом обеспечении ОМС, составил в 2014 году 4198,4 млн. рублей, в 2015 году - 4425,0 млн. рублей, за I полугодие 2016 года - 1415,5 млн. рублей.

Вознаграждения за выполнение условий, предусмотренных договором о финансовом обеспечении ОМС, в 2014 году составляли 111,8 млн. руб-

лей, в 2015 году - 376,3 млн. рублей, что в 3,4 раза больше, чем в 2014 году, за I полугодие 2016 года - 8,6 млн. рублей.

Поступления (доходы) в виде средств, образовавшихся в результате экономии рассчитанного для СМО годового объема средств, в 2014 году составляли 444,4 млн. рублей, в 2015 году - 204,7 млн. рублей, что в 2,2 раза меньше чем в 2014 году, за I полугодие 2016 года - 173,7 млн. рублей.

Анализ денежных потоков от инвестиций показал, что в СМО в 2014 году всего поступило денежных средств от инвестиционных операций в размере 15141,3 млн. рублей, в 2015 году - 34935,4 млн. рублей, что в 2 раза больше, чем в 2014 году, в том числе:

- от продажи основных средств и нематериальных активов в 2014 году - 51,6 млн. рублей, в 2015 году - 25,1 млн. рублей;
- от продажи акций других организаций (долей участия) в 2014 году - 23,0 млн. рублей, в 2015 году - 64,3 млн. рублей;
- от возврата предоставленных займов, от продажи долговых ценных бумаг (прав требования денежных средств к другим лицам) в 2014 году - 4937,5 млн. рублей, в 2015 году - 9119,7 млн. рублей;
- от дивидендов, процентов по долговым финансовым вложениям и аналогичных поступлений долевого участия в других организациях в 2014 году 198,7 млн. рублей, в 2015 году - 526,1 млн. рублей;
- от прочих поступлений в 2014 году - 9929,8 млн. рублей, в 2015 году - 25200,0 млн. рублей.

Объем выплат от инвестиционных операций составил в 2014 году 16827,4 млн. рублей, в 2015 году - 35028,3 млн. рублей, что превышает объем ассигнований, поступивших по инвестиционным операциям в 2014 и 2015 годах, в том числе платежи:

- в связи с приобретением акций других организаций (долей участия) в 2014 году - 141,1 млн. рублей, в 2015 году - 260,9 млн. рублей;
- в связи с приобретением долговых ценных бумаг (прав требования денежных средств к другим лицам), предоставление займов другим лицам в 2014 году - 446,9 млн. рублей, в 2015 году - 639,9 млн. рублей;
- прочие платежи в 2014 году - 10505,9 млн. рублей, в 2015 году - 25324,8 млн. рублей.

Как следствие, в 2015 году отмечался рост собственного капитала СМО на 135,0 млн. рублей (с 12365,5 млн. рублей в 2014 году до 12500,6 млн. рублей в 2015 году). Из 56 страховых организаций данное увеличение произошло в 42 организациях (за счет переоценки имущества, резервного капитала и нераспределенной прибыли).

Наибольшее увеличение произошло в таких СМО, как: ООО «СМК «Крыммедстрах» - в 4 раза, АО ВТБ Медицинское страхование - на 59,2 %, ООО «Арсенал медицинское страхование» - на 48,9 %, ООО «СМК «РЕСО-Мед» - на 47,2 %, ОАО «ГСМК» - на 40,6 %, АО «СК «СОГАЗ-Мед» - на 36,5 процента.

При этом в 14 страховых медицинских организациях стоимость собственного капитала уменьшилась в диапазоне от 0,83 % до 42 %. Наибольшее уменьшение собственного капитала наблюдается в ООО «СК «ДАЛЬ-РОСМЕД» - на 42 %, ООО «Муниципальная СК г. Краснодара - Медицина» - на 33,2 %, ОАО «РОСНО-МС» - на 29 %, ЗАО «Медицинская акционерная СК» - на 28 процентов.

В 38 страховых медицинских организациях на конец 2015 года по сравнению с аналогичным периодом 2014 года выросла нераспределенная прибыль, что свидетельствует о том, что основная доля средств страховых медицинских организаций обеспечена собственным капиталом, полученным в результате их участия в системе ОМС.

Наибольший прирост нераспределенной прибыли произошел в таких СМО, как:

- ЗАО «Капитал Медицинское страхование» прирост в 2015 году составил 241,6 млн. рублей, или 27,8 % по сравнению с 2014 годом;
- ООО «СМК «РЕСО-Мед» прирост составил 201,0 млн. рублей, или 76,5 %;
- АО ВТБ Медицинское страхование прирост составил 131,8 млн. рублей, или в 151 раз по сравнению с 2014 годом;
- АО СК «СОГАЗ-Мед» прирост составил 109,9 млн. рублей, или 37,3 % по сравнению с 2014 годом.

Необходимо отметить, что в 2014 году отразили непокрытый убыток ООО «Арсенал медицинское страхование» и ООО «СМК «Крыммедстрах», в 2015 году - ЗАО «СМК «Милосердие и благополучие», ООО «Муниципальная страховая компания г. Краснодара - Медицина», что может свидетельствовать о финансовой неустойчивости данных СМО, а, следовательно, повышает вероятность банкротства СМО.

Часть СМО в 2015 году уменьшила объем нераспределенной прибыли, в том числе:

- ЗАО «Медицинская акционерная СК» - на 620,6 млн. рублей, или на 38 %;
- ОАО «РОСНО-МС» - на 344,6 млн. рублей, или на 65 %;
- ООО «АльфаСтрахование-ОМС» на 51,8 млн. рублей, или на 21 процент.

В то же время в 2015 году 9 СМО (ЗАО СК «Согласие-М», ЗАО «Медицинская акционерная СК», АО «Страховая группа «Спасские ворота-М», АО «СК

«СОГАЗ-Мед», ООО СК «Башкортостан Медицина», ООО СМО «Чулпан-Мед», АО «СК «Чувашия-Мед», СМК «АСТРАМЕД-МС» (АО), АО «ГСМК «Сахамедстрах»), на долю которых приходится 30,0 % от всех застрахованных лиц, использовали заемные средства, что создает риски возврата долга по заемным средствам за счет средств, получаемых от территориальных фондов ОМС на ведение дела, и влияет на финансовую устойчивость данных организаций, а, следовательно, повышает вероятность банкротства СМО. При этом среди указанных СМО уставной капитал менее 120,0 млн. рублей установлен в ЗАО СК «Согласие-М» и ООО СК «Башкортостан Медицина».

В соответствии с Методологическими рекомендациями по проведению анализа финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержден-ных Госкомстатом России от 28 ноября 2002 года, и постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2003 года № 367 «Об утверждении Правил проведения арбитражным управляющим финансового анализа» проведена оценка финансовой устойчивости СМО, в том числе проведен расчет коэффициента автономии, коэффициента финансовой за-висимости и коэффициента маневренности собственных средств.

Расчет коэффициента автономии осуществлен по установленной ука-занными выше нормативными документами формуле:

коэффициент автономии $K_{авт.} = СК/ВБ$, где: СК - собственный капитал, ВБ - валюта баланса (итог).

Проведенный анализ показал, что в 19 СМО из 56 коэффициент авто-номии возрастает к концу 2015 года по сравнению с концом 2014 года, что свидетельствует о степени их независимости от внешних источников фи-нансирования, в том числе от средств ОМС.

Динамика коэффициента автономии по ряду СМО в 2014-2015 годах представлена в таблице:

Наименование СМО	Коэффициент автономии на конец 2014 г.	Коэффициент автономии на конец 2015 г.	Динамика (-/+)
ООО «МСК «ИНКО-МЕД»	0,317	0,344	0,027
ООО «Росмедстрах-К»	0,263	0,27	0,007
ООО СМК «Новолипецкая»	0,304	0,354	0,049
ЗАО «СМК «Милосердие и благополучие»	0,675	0,695	0,02
АО «Страховая группа «Спасские ворота-М»	0,046	0,047	0,001
ООО «ВСК-Милосердие»	0,741	0,759	0,018
АО «Областная МСК»	0,858	0,958	0,101
АО «МСК «КС СТРАХОВАНИЕ»	0,995	0,998	0,003

Наименование СМО	Коэффициент автономии на конец 2014 г.	Коэффициент автономии на конец 2015 г.	Динамика (-/+)
ООО «СК «АК БАРС-Мед»	0,168	0,198	0,03
ООО СМО «Чулпан-Мед»	0,382	0,49	0,108
АО «СК «Чувашия-Мед»	0,313	0,352	0,039
АО «СК «АСКОМЕД»	0,362	0,388	0,026
ООО СК «Альянс-Мед»	0,581	0,716	0,135
ООО МСК «Медика-Восток»	0,349	0,447	0,098
ЗАО МСК «Надежда»	0,159	0,32	0,162
ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед»	0,877	0,889	0,012
АО «СК «Медика-Томск»	0,129	0,165	0,036
АО «ГСМК «Сахамедстрах»	0,206	0,23	0,024
ООО СМО «Восточно-Страховой Альянс»	0,118	0,119	0,001

По оставшимся 37 страховым медицинским организациям отмечено уменьшение коэффициента автономии, что может отрицательно сказаться на их деятельности в дальнейшем.

Коэффициент финансовой зависимости оценивался по формуле: $Kф.з. = (CP + O) / ВБ$, где CP - страховые резервы, O - обязательства страховой компании.

В 33 страховых медицинских организациях данный показатель снижается либо остается на том же уровне, что может свидетельствовать о снижении привлеченных средств в структуре баланса и росте их финансовой устойчивости.

Расчет коэффициента маневренности собственных средств проведен по формуле: $Kм = (ДЗП + З + ДС) / СК$, где ДЗП - прочая дебиторская задолженность, платежи по которой ожидаются в течение 12 месяцев, З - запасы, ДС - денежные средства (рекомендован в пределах от 0,5 до 0,6).

Анализ указанного коэффициента показал, что из 56 страховых медицинских организаций 18 организаций имеют отрицательный коэффициент маневренности собственных средств, что может свидетельствовать о низкой их финансовой устойчивости в сочетании с тем, что средства вложены в медленно реализуемые активы (основные средства), а оборотный капитал ряда СМО формировался за счет заемных средств, что повышает риск их банкротства.

В 2014 году чистая прибыль СМО составила 3048,3 млн. рублей, в 2015 году - 3543,9 млн. рублей (прирост на 16,3 %), при этом убыток отразили в 2014 году только 7 страховых медицинских организаций (ООО

СМК «Новолипецкая», ЗАО «СМК «Милосердие и благополучие», ООО «Арсенал медицинское страхование», ООО «Муниципальная СК г. Краснодара - Медицина», АО «МСК «КС СТРАХОВАНИЕ», ООО СК «Альянс-Мед», АО СМК «Сибирский Спас-Мед»), в 2015 году - 5 страховых медицинских организаций (ООО «СК «АК БАРС-Мед», ООО СК «Альянс-Мед», ООО «Муниципальная СК г. Краснодара - Медицина», ООО «ВСК-Милосердие», ЗАО «СМК «Милосердие и благополучие»).

Наибольший прирост чистой прибыли произошел в таких СМО, как:

- ООО «АльфаСтрахование-ОМС» - в 7 раз (с 34,5 млн. рублей в 2014 году до 248,2 млн. рублей в 2015 году);

- ООО «Арсенал медицинское страхование» - в 3,7 раза, (с убытка в 2014 году в размере 8,2 млн. рублей до прибыли в размере 30,8 млн. рублей в 2015 году);

- ОАО «РОСНО-МС» и ООО «СМК «Крыммедстрах» - в 1,5 раза (с 241,8 млн. рублей в 2014 году до 371,4 млн. рублей в 2015 году и с убытка в 2014 году в 42,1 млн. рублей до прибыли в размере 63,1 млн. рублей в 2015 году);

- АО «СК «Медика-Томск» - в 379 раз (с 0,06 млн. рублей в 2014 году до 22,0 млн. рублей в 2015 году);

- ООО СМК «АСТРА-МЕТАЛЛ» - в 3,5 раза (с 7,5 млн. рублей до 27,0 млн. рублей).

Таким образом, полученные от ТФОМС средства 40 СМО (71,4 %) направляли на создание своей инфраструктуры, формирование финансовой устойчивости и обеспечение дополнительных доходов.

Управленческие расходы СМО составили в 2014 году 2627,5 млн. рублей, в 2015 году - 3513,0 млн. рублей. Прочие расходы в 2015 году по сравнению с 2014 годом увеличились с 13029,3 млн. рублей до 14112,4 млн. рублей.

В соответствии с данными Росстата численность сотрудников СМО за 2014-2016 годы практически не менялась и составляет 22,8 тыс. человек.

При анализе средней заработной платы сотрудников СМО на основании представленной формы федерального статистического наблюдения № П-4 «Сведения о численности и заработной плате работников» установлено, что средняя заработная плата сотрудников варьируется в 2014 году от 4,72 тыс. рублей в ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед» до 86,6 тыс. рублей в ООО «СМК РЕСО-Мед», в 2015 году - от 6 тыс. рублей в ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед» до 83,21 тыс. рублей в ООО «МСК «Медстрах». За I полугодие 2016 года заработная плата в СМО продолжала расти: от 7,58 тыс.

рублей в ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед» до 138,19 тыс. рублей в ЗАО СК «Согласие-М».

Наименьшая заработная плата сложилась у сотрудников таких СМО, как:

- ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед» от 4,72 тыс. рублей в 2014 году до 7,58 тыс. рублей в 2016 году;

- АО «Областная МСК» от 10,42 тыс. рублей в 2014 году до 19,53 тыс. рублей в 2016 году;

- ООО СМК «Урал-Рецепт М» от 10,57 тыс. рублей в 2014 году до 10,25 тыс. рублей в 2016 году.

Наибольшая заработная плата отмечена в СМО:

- ООО «МСК «Медстрах» от 64,30 тыс. рублей в 2014 году до 67,61 тыс. рублей в I полугодии 2016 года;

- ООО «СМК РЕСО-Мед» от 86,6 тыс. рублей в 2014 году до 140,49 тыс. рублей в I полугодии 2016 года.

При этом необходимо отметить, что в головных компаниях заработная плата сотрудников в несколько раз превышает оплату труда в ее филиалах.

Так, средняя заработная плата сотрудников АО «СК «СОГАЗ-Мед» в центральном офисе (г. Москва) составляла 146,52 тыс. рублей в 2014 году, в 2015 году - 197,14 тыс. рублей (средняя по экономике г. Москвы за 2015 год 57,9 тыс. рублей, у врачей - 78,9 тыс. рублей) и 117,82 тыс. рублей в I полугодии 2016 года, в то время как в филиалах оплата труда варьировалась в 2014 году в пределах от 4,89 тыс. рублей в Воронежском филиале до 84,3 тыс. рублей в Чукотском, в 2015 году - от 15,62 тыс. рублей в Калининградском филиале (что ниже средней по экономике - 26,0 тыс. рублей) до 74,41 тыс. рублей в Ямало-Ненецком АО (средняя по экономике - 68,3 тыс. рублей), и за I полугодие 2016 года - от 15,81 тыс. рублей в Оренбургском филиале до 78,44 тыс. рублей в Чукотском филиале.

При этом в отчетных формах № П-4 АО «СК «СОГАЗ-Мед» в ряде филиалов при отсутствии в графе 4 сведений о количестве работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера, в графе 10 указаны сведения о фонде начисленной заработной платы работников, выполняющих работы по договорам гражданско-правового характера, и других лиц несписочного состава. В форме № П-4 АО «ГСМК «Сахмедстрах» указаны сведения только по графе 2 в части количества работников основного списочного состава, однако фонд начисленной заработной платы показан по графе 9, где отражаются сведения о фонде начисленной заработной платы по внешним совместителям. Это может

свидетельствовать о недостоверности первичных статистических данных указанных СМО.

Таким образом, анализ формирования и использования собственных средств СМО свидетельствует о потере системой ОМС ежегодно около 30,5 млрд. рублей (в 2015 году на ведение дела направлено 25,4 млрд. рублей, от санкций направлено в доход СМО 4,4 млрд. рублей, получено СМО в результате экономии 0,2 млрд. рублей и в виде вознаграждения 0,4 млрд. рублей).

Накопленные активы СМО, включая их имущество, доходные и финансовые вложения, превышающие 100,0 млрд. рублей, ежегодно получаемые собственные дополнительные доходы, не связанные с ОМС (в том числе от инвестиций), позволяют говорить о формировании на базе отдельных СМО самостоятельных финансовых организаций, для которых собственные средства являются достаточными и позволяющими обеспечивать их деятельность вне рамок ОМС.

При этом необходимо отметить, что в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 30 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» надзор за деятельностью СМО, как субъектов страхового дела, осуществляет Банк России, включая контроль за соблюдением страхового законодательства, в том числе путем проведения на местах проверок деятельности страховых медицинских организаций, и достоверности представляемой ими отчетности, а также за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности.

По итогам контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования страховыми медицинскими организациями средств обязательного медицинского страхования в 2014 году и истекший период 2015 года» в адрес Банка России было направлено письмо от 21 декабря 2015 года № 01-4169/12-03. Однако результаты рассмотрения представленных Счетной палатой материалов в отношении проверенных СМО (ЗАО «МАКС-М» и ОАО «РОСНО-МС») Банком России представлены не были.

Указанные выше нарушения страхового законодательства, факты недостоверности бухгалтерской отчетности СМО, признаки финансовой неустойчивости отдельных СМО могут свидетельствовать о ненадлежащем исполнении Банком России своих полномочий по надзору за деятельностью СМО, установленных статьей 30 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

Цель 3. Оценить полноту и эффективность исполнения страховыми медицинскими организациями своих обязанностей в соответствии с законодательством Российской Федерации

В рамках экспертно-аналитического мероприятия на основании имевшейся статистической информации по форме № ПГ «Организация защиты прав застрахованных лиц в сфере обязательного медицинского страхования» (далее - форма № ПГ) проведена оценка результатов контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи в медицинских организациях, включенных в реестр медицинских организаций, в том числе путем проведения медико-экономического контроля, медико-экономической экспертизы, экспертизы качества медицинской помощи.

При этом необходимо отметить, что в связи с отсутствием в законодательстве Российской Федерации СМО требований о своде формы № ПГ, получаемой от своих филиалов, СМО в большинстве своем данный свод не осуществляют. В адрес Счетной палаты Российской Федерации указанные своды поступили только от ЗАО «МАКС-М», ОАО «РОСНО-МС» и от АО «Страховая группа «Спасские ворота-М». Остальные 53 страховые медицинские организации представили формы № ПГ отдельно по каждому своему филиалу.

Таким образом, можно сделать вывод, что страховые медицинские организации информацию, указанную в форме № ПГ, не анализируют и не учитывают в своей деятельности.

3.1. В соответствии с частью 3 статьи 40 Федерального закона № 326-ФЗ медико-экономический контроль - установление соответствия сведений об объемах оказанной медицинской помощи застрахованным лицам на основании предоставленных к оплате медицинской организацией реестров счетов условиям договоров на оказание и оплату медицинской помощи по ОМС, территориальной программе ОМС, способам оплаты медицинской помощи и тарифам на оплату медицинской помощи.

В соответствии с пунктом 8 Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденного приказом ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230, медико-экономический контроль осуществляется специалистами страховых медицинских организаций и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

В целях медико-экономического контроля используются информационные системы, расположенные на базе ТФОМС, что не требует значительных трудовых ресурсов. Результаты проведения медико-экономического кон-

троля, по данным формы № ПГ, представленной страховыми медицинскими организациями (свод), представлены в таблице:

	2014 г.	2015 г.	Динамика, %
Количество предъявленных к оплате счетов за оказанную медицинскую помощь, тыс. ед.	821549,3	824745,3	0,4
Всего в ходе медико-экономического контроля выявлено счетов, содержащих нарушения, тыс. ед.	36569,8	39868,7	9,0
Доля счетов, содержащих нарушения, %	4,5	4,8	6,7

Необходимо отметить, что на фоне роста предъявленных в 2015 году по сравнению с 2014 годом счетов на оплату медицинской помощи в связи с включением в систему ОМС Российской Федерации Республики Крым и г. Севастополя в 2015 году отмечается также рост доли счетов, содержащих нарушения, выявленные в ходе медико-экономического контроля, которая не превысила 5 процентов.

Таким образом, можно отметить относительно низкий процент ошибок, допускаемых медицинскими организациями при формировании счетов за оказанную медицинскую помощь.

Технологический характер проведения медико-экономического контроля позволяет минимизировать трудовые и финансовые затраты для его проведения.

3.2. В соответствии с частью 5 статьи 40 Федерального закона № 326-ФЗ медико-экономическая экспертиза - установление соответствия фактических сроков оказания медицинской помощи, объема предъявленных к оплате медицинских услуг записям в первичной медицинской документации и учетно-отчетной документации медицинской организации.

Данная экспертиза проводится специалистом-экспертом, являющимся врачом, имеющим стаж работы по врачебной специальности не менее пяти лет и прошедшим соответствующую подготовку по вопросам экспертной деятельности в сфере ОМС.

Выделяют два вида указанной экспертизы - целевая и плановая. Результаты проведения медико-экономической экспертизы, по данным формы № ПГ, представленной страховыми медицинскими организациями (свод), представлены в таблице:

	2014 г.	2015 г.	Динамика, %
Количество проведенных медико-экономических экспертиз всего, тыс. экспертиз	9869,7	15702,0	59,1
из них:			
плановых	8069,2	12301,9	52,5

	2014 г.	2015 г.	Динамика, %
целевых	1800,5	3400,1	88,8
Число выявленных нарушений, тыс. ед. в том числе в ходе проведения:	7042,8	5563,0	-21,0
плановых экспертиз	6342,6	4630,1	-27,0
целевых экспертиз	700,2	932,9	33,2
Доля нарушений, выявленных в ходе экспертиз, % в том числе в ходе проведения:	71,4	35,4	-50,4
плановых экспертиз	78,6	37,6	-52,1
целевых экспертиз	38,9	27,4	-29,4

Иная ситуация складывается по результатам проведения СМО медико-экономических экспертиз. Здесь, несмотря на рост на 59,1 % проведенных в 2015 году экспертиз, отмечаются снижение количества выявленных нарушений на 21,0 % и уменьшение доли выявленных нарушений из общего числа проведенных экспертиз (с 71,4 % до 35,4 процента).

Это может свидетельствовать о росте качества работы медицинских организаций с первичной медицинской и учетно-отчетной документацией.

Особенно это касается проведения целевых экспертиз, которые в соответствии с пунктом 14 порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденного приказом ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230, проводятся в случаях:

- повторных обращений по поводу одного и того же заболевания: в течение 30 дней - при оказании амбулаторно-поликлинической помощи, в течение 90 дней - при повторной госпитализации;

- заболеваний с удлинённым или укороченным сроком лечения более чем на 50 % от установленного стандартом медицинской помощи или среднесложившегося для всех застрахованных лиц в отчетном периоде с заболеванием, для которого отсутствует утвержденный стандарт медицинской помощи;

- получения жалоб от застрахованного лица или его представителя на доступность медицинской помощи в медицинской организации.

3.3. В соответствии с частью 6 статьи 40 Федерального закона № 326-ФЗ экспертиза качества медицинской помощи - выявление нарушений при оказании медицинской помощи, в том числе оценка своевременности ее оказания, правильности выбора методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, степени достижения запланированного результата.

Экспертиза качества медицинской помощи проводится экспертом качества медицинской помощи (врач - специалист, имеющий высшее образование, свидетельство об аккредитации специалиста или сертификат специалиста, стаж работы по соответствующей врачебной специальности не менее 10 лет и прошедший подготовку по вопросам экспертной деятельности в сфере обязательного медицинского страхования), включенным в территориальный реестр экспертов качества медицинской помощи, по поручению ТФОМС или СМО.

Правила проведения данного вида экспертизы установлены пунктами 20-37 порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденного приказом ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230.

Необходимо отметить, что ведение указанного территориального реестра экспертов осуществляет ТФОМС. Страховые медицинские организации привлекают указанных экспертов к работе на основании заключаемых с ними договоров. Аналогичные действия выполняют и сами ТФОМС при проведении встречных экспертиз качества медицинской помощи.

Объем нарушений, выявленных в 2015 году в ходе проведения экспертизы качества медицинской помощи, и их структура указаны в таблице:

(тыс. ед.)

	Всего	из них		Доля в общем объеме нарушений, %
		плановые	целевые	
Итого выявлено нарушений при проведении экспертиз качества медицинской помощи в том числе:	2823,9	2583,6	240,3	100,0
дефекты оформления первичной медицинской документации	1221,6	1146,3	75,3	43,3
нарушения при оказании медицинской помощи	1488,2	1337,8	150,4	52,7
из них: нарушения при выполнении необходимых мероприятий в соответствии с порядками оказания и/или стандартами медицинской помощи	1226,6	1100,8	125,8	43,4
нарушения, ограничивающие доступность медицинской помощи	2,5	1,7	0,8	0,1
из них взимание платы с застрахованных лиц за медицинскую помощь	0,6	0,2	0,4	0,0

Количество выявленных в ходе экспертизы качества медицинской помощи нарушений в расчете на 1000 застрахованных лиц отличается как по субъектам Российской Федерации, так и между СМО внутри одного субъекта.

екта Российской Федерации. Например, в Республике Чувашия АО «СК «Чувашия-Мед» за 2015 год выявлены 10 нарушений на 1000 застрахованных лиц, а АО «Чувашская медицинская СК» - 20 нарушений на 1000 застрахованных лиц. В Московской области филиал ОАО «РОСНО-МС» выявил 40 нарушений на 1000 застрахованных лиц, ЗАО «МАКС-М» - 12 нарушений на 1000 застрахованных лиц. Больше всего нарушений на 1000 застрахованных лиц зарегистрировано по ОАО «РОСНО-МС», АО «СК «СОГАЗ-Мед» и ООО «Росгосстрах-Медицина» - 35-40 нарушений на 1000 застрахованных лиц.

Такие различия свидетельствуют о бесконтрольности ситуации, т.к. данные СМО проверяют одни и те же медицинские организации.

Необходимо отметить, что 43,3 % всех выявляемых нарушений связаны с дефектами оформления медицинской документации. Однако указанные нарушения не влияют на качество оказанной медицинской помощи, в то же время санкции, примененные в результате выявления указанных нарушений, составляют свыше 43 % от общего объема средств, что требует дополнительного анализа.

Больше 60 % в структуре нарушений данные нарушения установлены по ООО «МСК «Медстрах», ЗАО СК «Согласие-М», ООО СК «Альянс-Мед» и ООО «СМК «Крыммедстрах».

В то же время доля выявленных нарушений, ограничивающих доступность медицинской помощи, не превышает 0,1 %. Из 56 СМО 22 СМО (ООО «ВСК-Милосердие», ООО СК «Капитал-полис Медицина», ООО «Муниципальная страховая компания г. Краснодар - Медицина», ООО МСО «Панацея», ООО «МСК «МАКСИМУС», ООО СК «Башкортостан Медицина», АО «МСК «КС СТРАХОВАНИЕ», ООО «СМО «Спасение», АО «СК «Чувашия-Мед», АО «СК «АСКОМЕД», ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед», ООО «СМО «Симаз-Мед», ООО СМО «Восточно-Страховой Альянс», ООО «МСК «ИНКО-МЕД», ООО «Росмедстрах-К», ЗАО «СМК «Милосердие и благополучие», АО «МСК «УралСиб», ООО МСК «Страж», ООО «МСК «Медстрах», АО «Страховая группа «Спасские ворота-М») указанных нарушений в 2014-2015 годах и за истекший период 2016 года не выявили.

При этом Счетной палатой в 2016 году в соответствии с пунктом 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 21 июля 2015 года № Пр-1441 проведены контрольные и экспертно-аналитические мероприятия по проверке и оценке доступности медицинских услуг для граждан Российской Федерации, в том числе в удаленных районах и в сельской местности, по итогам 2015 года, в ходе которых выявлены такие нарушения, указанные в приказе ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230, ограничивающие доступность медицинской помощи, как:

- нарушение прав застрахованных лиц на выбор медицинской организации из медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования;

- нарушение условий оказания медицинской помощи, в том числе сроков ожидания медицинской помощи, предоставляемой в плановом порядке.

Следовательно, можно сделать вывод, что в ходе экспертиз работа экспертов в основном ограничена проверкой правильности оформления документов, а не фактическим анализом оказанной медицинской помощи.

Из числа нарушений при оказании медицинской помощи, доля которых наибольшая (52,7 %), 82,4 % составляют нарушения при выполнении необходимых мероприятий в соответствии с порядками оказания и/или стандартами медицинской помощи. Как указывалось выше, с учетом отсутствия стандартов медицинской помощи на половину всех заболеваний и состояний, обеспечивающих причины оказания пациентам медицинской помощи, не ясно, каким образом выявляются и устанавливаются нарушения в отношении заболеваний, не охваченных стандартами медицинской помощи.

При этом в ходе контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования страховыми медицинскими организациями средств обязательного медицинского страхования в 2014 году и истекшем периоде 2015 года» было установлено, что ряд экспертов качества медицинской помощи в отсутствие правовых оснований использовали код дефекта 3.2. «Невыполнение, несвоевременное или ненадлежащее выполнение необходимых пациенту диагностических и (или) лечебных мероприятий, оперативных вмешательств в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, стандартами медицинской помощи и (или) клиническими рекомендациями (протоколами лечения) по вопросам оказания медицинской помощи» и 3.3. «Выполнение непоказанных, неоправданных с клинической точки зрения, не регламентированных порядками оказания медицинской помощи, стандартами медицинской помощи и (или) клиническими рекомендациями (протоколами лечения) по вопросам оказания медицинской помощи мероприятий» в отношении заболеваний, по которым стандарты отсутствуют, а соответствующие клинические рекомендации (протоколы лечения) не внедрены, в связи с чем применение санкций к медицинским организациям было не обосновано.

По итогам проведения экспертиз в 2015 году было возвращено в бюджет СМО из бюджета медицинских организаций 71783,3 млн. рублей, что составило 5,0 % от суммы средств, направленных в медицинские организации на оплату оказанной медицинской помощи. Только часть этих

средств (не более 65 %) была в дальнейшем направлена на оплату медицинской помощи, 8546,8 млн. рублей было или направлено в доход СМО (4425,0 млн. рублей), или возвращено в бюджеты ТФОМС, а затем в бюджет ФОМС (4121,8 млн. рублей).

Однако, как было выявлено в ходе проверок Счетной палаты Российской Федерации в 2015-2016 годах, проведенных в некоторых СМО и ТФОМС, информирование застрахованных лиц о выявленных нарушениях при оказании им медицинской помощи СМО не проводится, что свидетельствует о невыполнении СМО обязанностей, установленных в договорах о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования в соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 38 Федерального закона № 326-ФЗ.

При этом ТФОМС имеют необходимые ресурсы для выполнения этой обязанности, вводя указанную информацию в личный кабинет застрахованного лица.

Приказом ФОМС от 29 декабря 2015 года № 277 внесены изменения в пункт 37 порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденного приказом ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230. Начиная с 2016 года, СМО на основании актов экспертизы качества медицинской помощи по согласованию с ТФОМС готовят предложения по улучшению качества медицинской помощи.

Однако механизмы реализации данной нормы не ясны, дальнейшие действия ТФОМС также не установлены.

Кроме того, в правовых актах СМО данные нормы отсутствуют.

Таким образом, применение данного положения пункта 37 порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденного приказом ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230, на настоящий момент ограничено.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что роль СМО в проведении экспертизы качества медицинской помощи ограничена лишь администрированием договоров, заключаемых с соответствующими экспертами, и оплатой работы экспертов. При этом ТФОМС имеют все возможности для самостоятельного проведения указанных экспертиз и имеют возможности довести полученные результаты до застрахованного лица через личные кабинеты, созданные на информационных ресурсах территориальных фондов ОМС.

3.4. Также к обязанностям СМО относится рассмотрение обращений и жалоб граждан.

В основе обращений, по данным формы № ПГ, лежат обращения в страховые медицинские организации о выборе или замене страховой медицинской организации (85 % в структуре обращений). Обращения, касающиеся непосредственно реализации прав застрахованных граждан, не превышают 15 %. В расчете на одно застрахованное лицо количество обращений за получением консультации или информации, касающейся прав застрахованных лиц на получение медицинской помощи, составило в 2015 году 0,025 обращения на 1 застрахованное лицо.

Таким образом, можно предположить отсутствие у застрахованных лиц должного доверия к СМО, как к органам, защищающим их права, что подтверждается фактами сокращения в 2015 году по сравнению с 2014 годом количества поступивших обращений и жалоб.

Так, в соответствии с формой № ПГ, количество обращений в 2015 году сократилось по сравнению с 2014 годом на 11637,2 тыс. ед., или на 32,6 %, (с 35665,6 тыс. обращений до 24028,5 тыс. обращений) за счет сокращения числа заявлений о выборе и замене страховой медицинской организации (с 31723,5 тыс. заявлений до 20432,3 тыс. заявлений), а также за счет снижения числа обращений для получения консультаций о качестве медицинской помощи (с 25,2 тыс. консультаций до 21,1 тыс. консультаций).

На 1,9 % сократилось количество жалоб застрахованных лиц (с 38,3 тыс. жалоб до 37,6 тыс. жалоб). В то же время на 28,7 % отмечено увеличение числа жалоб на качество медицинской помощи (с 6,3 тыс. жалоб до 8,1 тыс. жалоб).

Однако, учитывая общую численность застрахованных лиц (146,5 млн. человек), данное количество жалоб может расцениваться как минимальное, не отражающее истинное состояние организации медицинской помощи в Российской Федерации.

Стоит отметить, что из 37,6 тыс. жалоб, зарегистрированных в 2015 году, 27,1 % приходилось на ООО «МСК «Медстрах» (10,2 тыс. жалоб), 14,9 % - на ЗАО «МАКС-М» (5,6 тыс. жалоб), 10,4 % - на ОАО «РОСНО-МС» (3,9 тыс. жалоб), 6,6 % - на АО «СК «СОГАЗ-Мед». На остальные 52 страховые медицинские организации приходится только 45,8 % поступивших в 2015 году жалоб.

К положительным тенденциям 2015 года можно отнести рост количества случаев досудебной защиты прав застрахованных на 3,8 % (с 21,2 тыс. случаев до 22,0 тыс. случаев). При этом указанная тенденция в разрезе страховых медицинских организаций носит разнонаправленный характер.

Рост числа случаев досудебной защиты прав застрахованных установлен в отношении 28 страховых медицинских организаций из 56 (50,0 %). По остальным 28 страховым медицинским организациям установлено снижение количества данных случаев.

Таким образом, организация защиты прав застрахованных граждан, ограниченная только прямыми обращениями застрахованных лиц и их жалобами, охватывает лишь незначительную их часть, не превышающую 2,5 % от общего числа застрахованных лиц. Можно сделать обоснованный вывод, что активная работа с застрахованными лицами по установлению рисков нарушений их прав, а также в целях проведения профилактических мероприятий практически не проводится и в отчетные формы страховых медицинских организаций не включена.

Указанная проблема неоднократно поднималась Счетной палатой Российской Федерации. При этом, несмотря на внесенные в 2016 году Минздравом России изменения в приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 года № 158н «Об утверждении правил обязательного медицинского страхования», работа СМО практически не изменилась, ужесточения ответственности за неисполнение СМО своих обязательств не произошло.

Заключение

Учитывая проведенный анализ деятельности СМО, Счетная палата Российской Федерации рекомендует:

1. Правительству Российской Федерации внести изменения в законодательство Российской Федерации, устанавливающие:

- критерии оценки деятельности СМО на основании показателей работы с застрахованными лицами в целях защиты их прав и законных интересов;
- понятие «страховой представитель», их права и обязанности в целях перевода их от функции оператора к обязательствам по защите прав и интересов застрахованных лиц;
- ответственность всех участников обязательного медицинского страхования за неисполнение полномочий, включая возможность исключения СМО из соответствующего реестра за систематическое неисполнение своих обязанностей, установленных договорами о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования.

2. Минздраву России подготовить и направить в Правительство Российской Федерации предложения по системе оплаты труда работников страховых медицинских организаций.

3. Минздраву России совместно с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования принять нормативные правовые акты, устанавливающие:

- порядок защиты интересов застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи, в том числе с привлечением страховых представителей;

- нормативы обслуживания страховыми представителями застрахованных лиц;

- изменение порядка экспертизы качества медицинской помощи как в части контроля за качеством медицинской помощи, так в части контроля за обеспечением доступности медицинской помощи для населения.

Кроме того, предлагается рассмотреть вопрос о проведении в 2017-2019 годах пилотного проекта по передаче полномочий страховщика территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в первую очередь в тех субъектах Российской Федерации, где действует одна страховая медицинская организация.

Выводы

1. На 1 июля 2016 года в Российской Федерации участниками системы обязательного медицинского страхования являлись 56 СМО, из них 11 являются участниками обязательного медицинского страхования в двух субъектах Российской Федерации (Москва и Московская область), 10 СМО - в Республике Башкортостан и Самарской области. При этом в 26 субъектах Российской Федерации работает только 2 СМО, а по одной СМО - в Карачаево-Черкесской Республике (ЗАО «МАКС-М»), в Чукотском автономном округе (АО «СК «СОГАЗ-Мед»), в г. Байконур (ОАО «РОСНО-МС»), в Чеченской Республике (ЗАО «МАКС-М»), что может свидетельствовать о том, что население данных субъектов Российской Федерации не может реализовать свое право на выбор СМО, закрепленное за ним статьей 16 Федерального закона № 326-ФЗ.

2. Из 56 действующих на 1 июля 2016 года страховых медицинских организаций необходимый в соответствии с пунктом 3 статьи 25 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1999 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в редакции от 3 июля 2016 года) с 1 января 2017 года уставной капитал в размере 120,0 млн. рублей и более на 1 декабря 2016 года не имели 8 страховых медицинских организаций. К данным 8 СМО прикреплены 9,4 млн. застрахованных лиц, или 6,4 % от общего количества застрахованных лиц.

Таким образом, в соответствии со статьей 32⁶ Закона Российской Федерации от 27 ноября 1999 года № 4015-1 (в редакции от 3 июля 2016 года) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» существует риск приостановления действия лицензий указанных 8 СМО, что не позволит им в 2017 году заключить с территориальными фондами обязательного медицинского страхования договоры о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования и может отрицательно сказаться на осуществлении обязательного медицинского страхования и оплате медицинской помощи в отношении 9,4 млн. застрахованных лиц.

В этом случае не будет обеспечено 100-процентное покрытие застрахованных лиц СМО в 11 субъектах Российской Федерации: Московской, Самарской, Новосибирской, Кемеровской, Томской областях, республиках Дагестан, Башкортостан, Хакасия, Приморском и Красноярском краях и г. Москве. При этом ФОМС на момент проведения мероприятия не обладал информацией о числе СМО, имеющих уставной капитал в размере 120,0 млн. рублей и более, и какие меры приняли территориальные фонды обязательного медицинского страхования для перестрахования лиц, застрахованных в указанных 8 СМО.

3. Единые подходы к разработке и принятию внутренних нормативных документов, определяющих порядок защиты страховой медицинской организацией прав застрахованных лиц в системе ОМС, Минздравом России и ФОМС не сформированы. Отсутствуют методологическая и унифицированная правовая базы в указанной сфере.

Проведенный анализ показал, что в качестве основания для разработки внутренних документов, определяющих порядок защиты прав застрахованных лиц в системе ОМС, страховые медицинские организации указывают различные нормативные правовые акты (в том числе утратившие силу). Содержание внутренних документов СМО, определяющих порядок защиты прав застрахованных лиц в системе ОМС, различно.

4. Приказом Минздрава России от 28 июня 2016 года № 423н «О внесении изменений в правила обязательного медицинского страхования, утвержденные приказом Минздравсоцразвития России от 28 февраля 2011 года № 158н, и форму типового договора о финансовом обеспечении ОМС, утвержденную приказом Минздравсоцразвития России от 9 сентября 2011 года № 1030н» установлен новый порядок информационного сопровождения застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи (в том числе с участием страховых представителей), которым значительно расширены обязанности СМО.

При этом до принятия и вступления в действие приказа Минздрава России № 423н ФОМС, при отсутствии соответствующих полномочий и правовых оснований, издан приказ от 11 мая 2016 года № 88 «Об утверждении регламента взаимодействия участников ОМС при информационном сопровождении застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи», учитывающий изменения, которые внесены приказом Минздрава России № 423н. При этом данный приказ ФОМС на государственную регистрацию в Минюст России не направлялся. Кроме того, ФОМС издан приказ от 24 декабря 2015 года № 271 «О создании контакт-центров в сфере обязательного медицинского страхования», который также на государственную регистрацию в Минюст России не направлялся.

Из 56 запрошенных страховых медицинских организаций 7 СМО представили внутренние документы, учитывающие новые правила работы по организации защиты прав застрахованных. При этом 6 из 7 указанных СМО при разработке и принятии своих актов руководствовались приказами ФОМС № 271 и № 88, и только одной страховой медицинской организацией - ООО МСК «Медика-Восток» - принято положение о защите прав застрахованных в ООО МСК «Медика-Восток» в соответствии с приказом Минздрава России № 423н.

При этом из 56 запрошенных СМО 49 организаций (87,5 %) указали, что осуществляют деятельность, связанную с защитой прав застрахованных на основании приказов ФОМС № 271 и № 88, вместе с тем изменения во внутренние нормативные документы в связи с принятием данных приказов не вносились.

5. Несмотря на внесение Минздравом России изменений в нормативную правовую базу и введение в деятельности страховых медицинских организаций института страховых представителей, их полномочия, права и обязанности не определены, порядок работы не установлен.

При этом анализ правового статуса страховых представителей, закрепленный приказом Минздрава России № 423н и приказом ФОМС № 88, показал, что фактически их компетенция сведена к функциям оператора, предоставляющего информацию по установленному кругу вопросов.

Таким образом, проанализированная нормативная правовая база показывает, что обеспечение защиты прав застрахованных лиц сведено только к их информационному сопровождению. При этом какие-либо иные нормативные правовые акты, которые предусматривают возможность напрямую защищать интересы застрахованных лиц, отсутствуют.

6. Анализ данных мониторинга численности страховых представителей по субъектам Российской Федерации показал существенные расхождения по степени обеспеченности страховыми представителями застрахованных лиц в различных СМО, что свидетельствует об отсутствии обоснованных расчетов нормативной нагрузки на отдельного страхового представителя.

Например, в Новосибирской области в филиале «Новосибирск-медицина ОАО «РОСНО-МС» предусмотрено сопровождение одним страховым представителем 19232 застрахованных лиц, ООО «СМО «Симаз-Мед» - 24093 застрахованных лиц, филиалом ООО СК «Ингосстрах-М» в г. Новосибирске - 314327 застрахованных, что в 16,3 раза больше, чем в филиале «Новосибирск-медицина ОАО «РОСНО-МС» и в 13,1 раза больше, чем в ООО «СМО «Симаз-Мед».

В Белгородской области в филиале ЗАО «МАКС-М» в г. Белгороде один страховой представитель сопровождает 38876 застрахованных лиц, а в ООО МСК «ИНКО-МЕД» - 2158 застрахованных граждан (в 18 раз меньше).

7. В 2014 году СМО расходовали целевые средства в объеме, превышающем поступления текущего года от ТФОМС за счет остатков целевых средств предыдущих лет и взаиморасчетов с медицинскими организациями по результатам контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи. Однако в 2015 году СМО не было использовано на оплату медицинской помощи 8546,8 млн. рублей, поступивших из ТФОМС. Часть этих средств в размере 4452,0 млн. рублей была направлена в доход СМО, остальные - возвращены в ТФОМС.

8. В ходе анализа формы № 6-омс установлено, что в 2014-2015 годах 7 СМО отражен отрицательный остаток целевых средств ОМС. В то же время возможность отражения дебетового остатка (минусового остатка) целевых средств ОМС на начало или на конец отчетного периода не предусмотрена инструкцией о порядке составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков, утвержденной приказом Минфина России от 27 июля 2012 года № 109н «О бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков», и иными нормативными правовыми актами законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете.

9. Сравнение отчетных бухгалтерских форм таких СМО, как ООО СМК «УГМК-Медицина», АО «ГМСК «Заполярье», ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед», АО «ГМСК «Сахамедстрах», показало, что при отражении в форме статистического наблюдения № 6-омс остатка целевых средств на конец отчетного периода 2014 года на начало отчетного периода 2015 года дан-

ные остатки не отражены. Таким образом, остатки целевых средств на начало 2015 года не совпадают с остатками на конец 2014 года, аналогичная ситуация выявлена и в 2016 году - остаток на начало 2016 года не совпадает с остатком на конец 2015 года, что является нарушением пункта 33 Положения по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации» (ПБУ 4/99), утвержденного приказом Минфина России от 6 июля 1999 года № 43н.

10. В нарушение пункта 67 раздела VII «Особенности формирования показателей отчета страховой медицинской организации о целевом использовании средств обязательного медицинского страхования (форма № 6-омс)» инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков, утвержденной приказом Минфина России № 109н, которым предусмотрено, что авансы, выданные медицинским организациям на предстоящую оплату медицинской помощи, не рассматриваются в качестве использованных целевых средств и включаются в остаток целевых средств на конец отчетного периода (отчетного года), а также расшифровываются в качестве отдельного показателя в разделе «Справочно», в 2014 году 17 СМО отразили выданные медицинским организациям авансы как использованные целевые средства, справочно расшифровав их как авансы, выданные медицинским организациям на предстоящую оплату медицинской помощи. В 2015 году данное нарушение допустили 15 СМО.

Таким образом, в нарушение пункта 2 инструкции о порядке составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков, утвержденной приказом Минфина России от 27 июля 2012 года № 109н «О бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков», которым предусмотрено требование о том, что бухгалтерская (финансовая) отчетность страховщика должна давать достоверное представление о его финансовом положении на отчетную дату, финансовом результате его деятельности и движении денежных средств за отчетный период, необходимое пользователям этой отчетности для принятия экономических решений, сведения о финансовом положении указанных СМО на отчетную дату недостоверны.

По результатам анализа собственных средств СМО установлен рост в 2015 году активов СМО на 28550,8 млн. рублей (с 71504,1 млн. рублей до 100055,0 млн. рублей), увеличение стоимости внеоборотных активов на 679,0 млн. рублей (с 8717,1 млн. рублей до 9396,1 млн. рублей), увеличение стоимости оборотных средств на 28361,3 млн. рублей (с 69602,9 млн. рублей до 97964,2 млн. рублей). При этом объем свободных денежных

средств уменьшился на 1941,9 млн. рублей (с 15011,7 млн. рублей до 13069,8 млн. рублей), что свидетельствует о вложении свободных денежных средств в нефинансовые активы СМО.

11. В соответствии с законами о бюджете ТФОМС на 2016 год средства, предназначенные на расходы на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию в размере 1 %, установлены в 63 субъектах Российской Федерации, от 1,01 % до 1,15 % - в 12 субъектах Российской Федерации, от 1,22 % до 1,6 % - в 10 субъектах Российской Федерации. Наибольший процент средств, предназначенных на расходы на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию, установлен в бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Новгородской области на 2016 год, утвержденном областным законом Новгородской области от 28 декабря 2015 года № 897-ОЗ. В соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год, утвержденной постановлением правительства Новгородской области от 19 февраля 2016 года № 56, выделено 79,5 млн. рублей.

Установлено, что статьей 6 закона Свердловской области от 3 декабря 2015 года № 139-ОЗ «О бюджете государственного внебюджетного Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области на 2016 год» норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию для СМО установлен в размере 1 % от суммы средств, поступивших в СМО по дифференцированным подушевым нормативам финансового обеспечения обязательного медицинского страхования. Однако в нарушение части 18 статьи 38 Федерального закона № 326-ФЗ и статьи 6 закона Свердловской области от 3 декабря 2015 года № 139-ОЗ «О бюджете государственного внебюджетного Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области на 2016 год» в договоре о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования от 26 декабря 2011 года № 7 норматив расходов на ведение дела установлен в размере 1,8 %, что значительно выше процента, установленного законом № 139-ОЗ.

12. В 2015 году в составе субвенций, перечисленных ФОМС территориальным фондам ОМС, средства на содержание территориальных фондов ОМС и ведение дел по ОМС составили 42,5 млрд. рублей (3,0 %). В соответствии с данными формы федерального статистического наблюдения № 62 «Сведения о реализации Программы государственных гарантий оказания

гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи» на 2015 год на ведение дел в сфере ОМС было направлено 25,4 млрд. рублей. При этом в 2014 году 19 страховых медицинских организаций израсходовали средств, предназначенных на расходы на ведение дела по ОМС, больше, чем им поступило, за счет использования собственных средств, полученных от применения к медицинским организациям санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи. В 2015 году аналогичная ситуация установлена по 13 страховым медицинским организациям, что требует дополнительного анализа со стороны ФОМС.

В 2016 году уменьшена доля средств субвенции, направляемая на ведение дел по ОМС самими территориальными фондами ОМС и страховыми медицинскими организациями до 38 млрд. рублей (2,5 % от общего объема субвенций). Однако в дальнейшем в связи с увеличением субвенций, предоставляемых из бюджета ФОМС бюджетам территориальных фондов ОМС, средства, направляемые на ведение дел, в 2017 году будут на уровне 2016 года, а в 2018 году увеличатся до 41,2 млрд. рублей, в 2019 году - до 43,4 млрд. рублей.

13. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что объем средств, полученных СМО в результате применения к медицинским организациям санкций за нарушения, выявленные при проведении контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи, увеличился с 64916,3 млн. рублей в 2014 году до 71783,3 млн. рублей в 2015 году, что может свидетельствовать как о снижении качества деятельности медицинских организаций при оказании медицинской помощи, так и об увеличении числа медико-экономических экспертиз и экспертиз качества медицинской помощи, направленных на выявление СМО нарушений, влекущих за собой возврат целевых средств ОМС, часть из которых направлялась в доход СМО (4198,4 млн. рублей в 2014 году и 4425,0 млн. рублей в 2015 году).

14. В соответствии с Методологическими рекомендациями по проведению анализа финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержденных Госкомстатом России от 28 ноября 2002 года, и постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2003 года № 367 «Об утверждении правил проведения арбитражным управляющим финансового анализа» проведена оценка финансовой устойчивости СМО, в том числе проведен расчет коэффициента автономии, коэффициента финансовой зависимости и коэффициента маневренности собственных средств.

Проведенный анализ показал, что 19 СМО из 56 сформировали собственные активы в объеме, достаточном для их деятельности независимо от внешних источников финансирования, в том числе от средств ОМС.

В то же время 18 СМО имеют отрицательный коэффициент маневренности собственных средств, что свидетельствует об их низкой финансовой устойчивости в сочетании с тем, что их средства вложены в медленно реализуемые активы (основные средства), а оборотный капитал формировался за счет заемных средств, что повышает риск банкротства данных СМО.

15. В 2014 году чистая прибыль СМО составила 3048,3 млн. рублей, в 2015 году - 3543,9 млн. рублей (прирост на 16,3 %), при этом убыток отразили в 2014 году только 7 страховых медицинских организаций, в 2015 году - 5 страховых медицинских организаций. По итогам 2015 года в 38 страховых медицинских организациях (67,8 %) выросла нераспределенная прибыль, что свидетельствует об обеспеченности СМО собственным капиталом, полученным в результате их участия в системе ОМС.

16. Анализ формирования и использования собственных средств СМО свидетельствует о потере системой ОМС ежегодно около 30,5 млрд. рублей (в 2015 году на ведение дела по ОМС направлено 25,4 млрд. рублей, от санкций направлено в доход СМО 4,4 млрд. рублей, получено СМО в результате экономии 0,2 млрд. рублей и в виде вознаграждения - 0,4 млрд. рублей). Накопленные активы СМО, включая их имущество, доходные и финансовые вложения, превышающие 100,0 млрд. рублей, ежегодно получаемые собственные дополнительные доходы, не связанные с ОМС (в том числе от инвестиций), позволяют говорить о формировании на базе отдельных СМО самостоятельных финансовых организаций, для которых собственные средства являются достаточными и позволяющими обеспечивать их деятельность вне рамок ОМС.

17. Выявленные нарушения страхового законодательства, факты недостоверности бухгалтерской отчетности СМО, признаки финансовой неустойчивости отдельных СМО могут свидетельствовать о ненадлежащем исполнении Банком России своих полномочий по надзору за деятельностью СМО, установленных статьей 30 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

18. Средняя заработная плата сотрудников СМО варьируется в 2014 году от 4,72 тыс. рублей в ЗАО СМК «Сибирский Спас-Мед» до 86,6 тыс. рублей в ООО «СМК РЕСО-Мед», в 2015 году - от 6 тыс. рублей в ЗАО СМК

«Сибирский Спас-Мед» до 83,21 тыс. рублей в ООО «МСК «МЕДСТРАХ». При этом необходимо отметить, что в головных компаниях заработная плата сотрудников в несколько раз превышает оплату труда в их филиалах.

Так, средняя заработная плата сотрудников АО «СК «СОГАЗ-Мед» в центральном офисе составляла в 2014 году 146,52 тыс. рублей, в 2015 году - 197,14 тыс. рублей и 117,82 тыс. рублей - в I полугодии 2016 года, в то время как в филиалах оплата труда варьировалась в 2014 году в пределах от 4,89 тыс. рублей в Воронежском филиале до 84,3 тыс. рублей в Чукотском, в 2015 году - от 15,62 тыс. рублей в Калининградском филиале до 74,41 тыс. рублей в Ямало-Ненецком АО и за I полугодие 2016 года - от 15,81 тыс. рублей в Оренбургском филиале до 78,44 тыс. рублей в Чукотском филиале.

При этом в отчетных формах № П-4 АО «СК «СОГАЗ-Мед» в ряде филиалов при отсутствии в графе 4 сведений о количестве работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера, в графе 10 указаны сведения о фонде начисленной заработной платы работников, выполняющих работы по договорам гражданско-правового характера, и других лиц нечисленного состава. В форме № П-4 АО «ГСМК «Сахамедстрах» указаны сведения только по графе 2 в части количества работников основного списочного состава, однако фонд начисленной заработной платы показан по графе 9, где отражаются сведения о фонде начисленной заработной платы по внешним совместителям. Это может свидетельствовать о недостоверности первичных статистических данных, указанных СМО.

19. В связи с отсутствием в законодательстве Российской Федерации о СМО требований о своде формы № ПГ, получаемой от своих филиалов, СМО в большинстве своем (53 организации) данный свод не осуществляют. В адрес Счетной палаты Российской Федерации указанные своды поступили только от трех СМО (ЗАО «МАКС-М», ОАО «РОСНО-МС» и АО «Страховая группа «Спасские ворота-М»). Таким образом, можно сделать вывод, что СМО информацию, указанную в форме № ПГ, не анализируют и не учитывают в своей деятельности.

20. Увеличение объема проведенных медико-экономических экспертиз (отмечен их рост на 59,1 % в 2015 году, в том числе целевых экспертиз) не привело к росту выявленных нарушений (зафиксировано снижение количества выявленных нарушений на 21,0 %, уменьшение доли выявленных нарушений с 71,4 % до 35,4 %), что может свидетельствовать о высоком

качестве работы медицинских организаций с первичной медицинской и учетно-отчетной документацией.

21. Количество выявленных в ходе экспертизы качества медицинской помощи нарушений в расчете на 1000 застрахованных лиц отличается как по субъектам Российской Федерации, так и между СМО внутри одного субъекта Российской Федерации. Например, в Республике Чувашия АО «СК «Чувашия-Мед» за 2015 год выявлено 10 нарушений на 1000 застрахованных лиц, а АО «Чувашская медицинская СК» - 20 нарушений на 1000 застрахованных лиц. В Московской области филиал ОАО «РОСНО-МС» выявил 40 нарушений на 1000 застрахованных лиц, ЗАО «МАКС-М» - 12 нарушений на 1000 застрахованных лиц. Больше всего нарушений на 1000 застрахованных лиц зарегистрировано по ОАО «РОСНО-МС», АО «СК «СОГАЗ-Мед» и ООО «Росгосстрах-Медицина» - 35-40 нарушений на 1000 застрахованных лиц. Такие различия свидетельствуют о бесконтрольности ситуации, так как данные СМО проверяют одни и те же медицинские организации.

22. Необходимо отметить, что 43,3 % всех выявляемых нарушений связано с дефектами оформления медицинской документации. Однако указанные нарушения не влияют на качество оказанной медицинской помощи, в то же время санкции, примененные в результате выявления указанных нарушений, составляют свыше 43 % от общего объема средств, что требует дополнительного анализа. Больше 60 % в структуре нарушений данные нарушения установлены по ООО «МСК «Медстрах», ЗАО СК «Согласие-М», ООО СК «Альянс-Мед» и ООО «СМК «Крыммедстрах».

23. Счетная палата Российской Федерации неоднократно отмечала факт отсутствия стандартов медицинской помощи на половину всех заболеваний и состояний, обеспечивающих причины оказания пациентам медицинской помощи. При этом нарушения при оказании медицинской помощи составляют наибольшую долю (52,7 %), из них 82,4 % составляют нарушения при выполнении необходимых мероприятий в соответствии с порядками оказания и/или стандартами медицинской помощи. В данной связи не ясно, каким образом выявляются страховыми медицинскими организациями и устанавливаются нарушения в отношении заболеваний, не охваченных стандартами медицинской помощи.

24. В то же время доля выявленных нарушений, ограничивающих доступность медицинской помощи, не превышает 0,1 %. Из 56 СМО 22 СМО указанных нарушений в 2014-2015 годах и за истекший период 2016 года не выявили, что не соответствует результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации.

25. Приказом ФОМС от 29 декабря 2015 года № 277 внесены изменения в пункт 37 приказа ФОМС от 1 декабря 2010 года № 230 «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию». Начиная с 2016 года СМО на основании актов экспертизы качества медицинской помощи и по согласованию с ТФОМС готовят предложения по улучшению качества медицинской помощи.

Применение данной нормы на настоящий момент ограничено, поскольку механизмы реализации указанной нормы не ясны, действия ТФОМС при получении указанных предложений также не установлены. В актах СМО данная норма отсутствует.

26. Застрахованные граждане предпочитают не обращаться в СМО за получением необходимой им информации, что может свидетельствовать об отсутствии должного доверия к страховым медицинским организациям, как к органам, защищающим права застрахованных лиц. Это подтверждается фактами сокращения в 2015 году по сравнению с 2014 годом количества поступивших обращений и жалоб. Так, в соответствии с формой № ПГ, количество обращений в 2015 году сократилось по сравнению с 2014 годом на 11637,2 тыс. единиц, или на 32,6 % (с 35665,6 тыс. обращений до 24028,5 тыс. обращений) за счет сокращения числа заявлений о выборе и замене страховой медицинской организации (с 31723,5 тыс. заявлений до 20432,3 тыс. заявлений), а также за счет снижения числа обращений для получения консультаций о качестве медицинской помощи (с 25,2 тыс. консультаций до 21,1 тыс. консультаций).

27. В основе обращений, по данным формы № ПГ, лежат обращения в СМО о выборе или замене страховой медицинской организации (85 % в структуре обращений). Обращения, касающиеся непосредственно реализации прав застрахованных граждан, не превышают 15 %. В расчете на одно застрахованное лицо количество обращений за получением консультации или информации, касающейся прав застрахованных лиц на получение медицинской помощи, составило в 2015 году 0,025 обращения на 1 застрахованное лицо.

На 1,9 % сократилось количество жалоб застрахованных лиц (с 38,3 тыс. жалоб до 37,6 тыс. жалоб). В то же время на 28,7 % отмечено увеличение числа жалоб на качество медицинской помощи (с 6,3 тыс. жалоб до 8,1 тыс. жалоб). Учитывая общую численность застрахованных лиц (146,5 млн. человек), данное количество жалоб может расцениваться как минимальное, не отражающее истинное состояние организации медицинской помощи в Российской Федерации.

28. В ходе экспертно-аналитического мероприятия подтверждены ранее указываемые Счетной палатой Российской Федерации факты, свидетельствующие, что активная работа с застрахованными лицами по установлению рисков нарушений их прав, а также в целях проведения профилактических мероприятий, не проводится - организация защиты прав застрахованных граждан ограничена только прямыми обращениями застрахованных лиц и их жалобами (2,5 % от общего числа застрахованных лиц).

Предложения

- 1.** Направить информационное письмо в Центральный банк Российской Федерации.
- 2.** Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.
- 3.** Направить информационное письмо в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.
- 4.** Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец.
- 5.** Направить информационное письмо в Федеральную службу государственной статистики.
- 6.** Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ФИЛИПЕНКО

**Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
в январе-феврале 2017 года рассмотрены 209 вопросов,
среди них:**

1. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 37540-7 «О внесении изменений в статьи 137 и 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации»

2. О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию мероприятий в рамках планов информатизации в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года (при необходимости в более ранние периоды) в целях обеспечения прозрачности таможенного оформления и таможенного контроля» **(В.Е. Чистова)**

3. О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2013-2015 годах и истекшем периоде 2016 года на создание и эксплуатацию информационных систем Министерства транспорта Российской Федерации» **(В.Н. Богомолов)**

4. О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств Фонда национального благосостояния, направленных на финансирование инфраструктурного проекта «Приобретение тягового подвижного состава» **(В.Н. Богомолов)**

5. О результатах контрольного мероприятия «Проверка ликвидационных мероприятий по упразднению Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» **(Т.В. Блинова)**

6. О результатах контрольного мероприятия «Проверка выполнения представлений и предписаний Счетной палаты Российской Федерации, направленных по результатам контрольных мероприятий «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации на капитальное строительство объектов, введенных в эксплуатацию в 2012-2013 годах» и «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных на капитальное строительство и приобретение объектов для размещения арбитражных судов, введенных в эксплуатацию в 2013 году» **(Т.В. Блинова)**

7. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг использования средств федерального бюджета, предоставленных в 2016 году в форме субсидий акционерному обществу «Российский экспортный центр» **(А.И. Жданьков)**

8. О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств бюджета Союзного государства, выделенных на реализацию программы Союзного государства «Инновационное развитие производства картофеля и топинамбура» в 2013-2015 годах и истекшем периоде 2016 года» (параллельно с Комитетом государственного контроля Республики Беларусь) **(А.И. Жданьков)**

9. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 37468-7 «О внесении изменений в статью 93.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации» **(Т.Н. Мануйлова)**

10. О результатах контрольного мероприятия «Проверка соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных бюджету Омской области, в том числе на мероприятия в соответствии с Планом основных мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 300-летия основания г. Омска, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 2040-р» **(Ю.В. Росляк)**

11. О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года (при необходимости в более ранние периоды) федерального имущества и средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение деятельности территориальных налоговых органов ФНС России, в том числе на закупку товаров, работ, услуг» **(С.И. Штогрин)**

Официальная хроника

1 февраля аудитор Счетной палаты Российской Федерации Владимир Катренко выступил на пленарном заседании Совета Федерации в рамках «правительственного часа» с участием Министра труда и социальной защиты Российской Федерации Максима Топилина, где обсуждались региональные аспекты социальной политики.

2 февраля аудитор Счетной палаты Российской Федерации Бато-Жаргал Жамбалнимбуев встретился с Председателем Народного Хурала Республики Бурятия Цырен-Даши Доржиевым.

7 февраля аудитор Счетной палаты Российской Федерации Владимир Катренко выступил в Государственной Думе на круглом столе «О проблемах обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации».

8 февраля заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации Вера Чистова выступила в Государственной Думе в рамках «правительственного часа» с участием вице-премьера Правительства Российской Федерации Ольги Голодец, на котором рассматривались вопросы социальной сферы.

13 февраля аудитор Счетной палаты Российской Федерации Юрий Росляк принял участие в заседании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам по вопросам сбалансированности бюджетов регионов.

14 февраля аудитор Счетной палаты Российской Федерации Андрей Перчан выступил на круглом столе в Совете Федерации по проблемам обязательного страхования жизни и здоровья военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

15 февраля Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голиковой выступила на деловом завтраке «Будущее высшего образования и развитие университетов» в рамках празднования 110-летия Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова.

15 февраля аудитор Счетной палаты Российской Федерации Сергей Штогрин выступил в Суздале на научно-практическом семинаре, приуроченном к 20-летию создания Счетной палаты Владимирской области, по вопросу развития доходной базы региональных бюджетов.

17 февраля Председатель Счетной палаты Татьяна Голикова приняла участие в совещании Президента Российской Федерации Владимира Путина с членами правительства по экономическим вопросам.

17 февраля в Счетной палате Российской Федерации состоялись рабочая встреча представителей высших органов аудита России и Норвегии по вопросам межведомственного аудиторского взаимодействия в сфере охраны окружающей среды, а также круглый стол по обмену опытом в области социальной политики и здравоохранения.

В мероприятиях приняли участие аудитор Счетной палаты Российской Федерации Бато-Жаргал Жамбалнимбуев, руководитель аппарата Счетной палаты Юрий Воронин, директора департаментов Счетной палаты Ольга Самарина и Ольга Кривонос.

21 февраля руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации Юрий Воронин выступил в Государственной Думе на первом заседании межфракционной рабочей группы по подготовке предложений о повышении минимального размера оплаты труда до уровня прожиточного минимума.

22 февраля заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации Вера Чистова выступила на пленарном заседании Государственной Думы в рамках «правительственного часа» с участием Министра обороны Российской Федерации Сергея Шойгу, на котором обсуждалась деятельность Минобороны России по реализации стратегического национального приоритета - обороны страны.

27 февраля Председатель Счетной палаты Татьяна Голикова выступила на Российском инвестиционном форуме в г. Сочи в рамках панельной сессии «Межбюджетные отношения. В поиске равновесия».

Summary

Sergey Agaptsov, Andrey Perchyan,

Yury Roslyak

(p. 3)

Summary report on the findings of the control activity «Efficiency audit of the use of the Federal Budget Funds allocated to Support of the non-profit organization «Fund of development of single-industry towns» in years 2014-2016».

Subject of the control activity:

legal acts regulating the state support for single-industry municipalities (single-industry towns);

legal acts and other normative documents regulating the activities of the non-profit organization «Fund of development of single-industry towns»;

legal acts and other normative documents regulating the granting subsidies to the non-profit organization «Fund of development of single-industry towns», agreements on granting subsidies;

primary accounting documents and reporting of the non-profit organization «Fund of development of single-industry towns»;

the activities of federal executive bodies, government bodies of subjects of the Russian Federation and municipalities in support of socio-economic situation of single-industry towns;

the activities of the non-profit organization «Fund of development of single-industry towns» on formation of necessary conditions to create new jobs and attract investment to single-industry towns with the most difficult socio-economic situation.

Objects of the control activity:

1. Non-profit organization «Fund of development of single-industry towns» (Moscow).

2. The government of the Republic of Karelia (Petrozavodsk).

Government or other bodies and organizations to which requests were directed for information required for the carrying out the control activity:

Ministry of Economic Development of the Russian Federation;

Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation;

Administration of the Nadvoitsky urban-type settlement of the Republic of Karelia;

State Corporation «Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank)»;

federal executive bodies of subjects of the Russian Federation, municipalities - single-industry towns (optional if required).

Objectives of the control activity:

to analyze the effectiveness of the state support measures for single-industry towns, including issues on inter-budgetary relations, in accordance with the Order of the President of the Russian Federation from October 26, 2016 No. Pr-2061 (paragraph «a»);

to audit the efficiency of use of subsidies from the federal budget by the non-profit organization «Fund of development of single-industry towns» for the implementation of measures aimed at formation of necessary conditions to create new jobs and attract investments to single-industry towns.

Tatyana Manuylova, Nicholay Larkov

(p. 68)

Report on the findings of the control activity «Analysis of the formation and management of the public debt of the Republic of Mordovia for 2014-2015, and the past period of 2016» (together with the Accounts Chamber of the Republic of Mordovia).

Subject of the control activity:

normative legal documents, contractual, reporting financial-statistical, analytical and other documents and materials, characterizing the process of formation and management of the public debt of the Republic of Mordovia for 2014-2015, and the past period of 2016.

Objects of the control activity:

Government of the Republic of Mordovia (Saransk);

Ministry of Finance of the Russian Federation (camerally);

Objectives of the control activity:

to verify the compliance with legislation of the Russian Federation and normative legal acts of the Republic of Mordovia, regulating the formation and management of the public debt of the Republic of Mordovia, and to access the results of management of public debt by the Government of the Republic of Mordovia.

Vladimir Katrenko

(p. 129)

Report on the findings of the control activity «Efficiency audit of the use of the Federal Budget Funds for the purchase of wheelchairs for disabled people in years 2014-2015 and in the past period of 2016».

The subject of efficiency audit:

1. Assessment of the adequacy of the system of rehabilitation services provision established in the Russian Federation at meeting the needs of disabled people in wheelchairs.

2. Use of the Federal Budget Funds for provision of disabled with wheelchairs.

The objects of efficiency audit:

Social Insurance Fund of the Russian Federation (Moscow);

the government of the Samara region (Samara);

the government of the Bryansk region (Bryansk);

State institution - Altai regional department of the Social Insurance Fund of the Russian Federation (Barnaul);

State institution - Krasnoyarsky regional department of the Social Insurance Fund of the Russian Federation (Krasnoyarsk);

Autonomous Nonprofit Organization «Katarzyna» (Moscow);

Limited Liability Company «OTTO BOKK Mobility» (Tolyatti, Samara region).

Objectives of efficiency audit:

1. To determine whether the system of rehabilitation services established in Russian Federation allows to meet the needs of disabled people in wheelchairs.

Criteria for assessing the efficiency:

adopted normative legal acts on its content as a whole ensure the legal regulation of the quality and timely provision of disabled people with wheelchairs;

practical organization of activities of the Social Insurance Fund and its territorial bodies, executive bodies of subjects of the Russian Federation and other organizations ensures the availability of the disabled person to refer for wheelchairs and allows to meet the need for this kind of rehabilitation equipment in full;

availability of the market of rehabilitation services relating to production of wheelchairs and forward-looking actions for its development;

growth of meeting demands of disabled people in provision with wheelchairs.

2. To determine the effectiveness and efficiency of the use of the Federal Budget Funds for the purchase of wheelchairs.

Criteria for assessing the efficiency:

compliance of the audited entities with economy and effectiveness by the use of budgetary appropriations allocated for the purchase of wheelchairs;

lack of potential corruption risks related to the tender procedures for the selection of implementing organizations and the conclusion of government agreements and contracts with them for the purchase of wheelchairs;

ensuring the control for the provision of disabled persons with technical means of rehabilitation by the Social Insurance Fund of the Russian Federation, its territorial bodies and executive bodies of subjects of the Russian Federation.

3. To determine the quality of government services on provision of disabled people with wheelchairs.

Criteria for assessing the efficiency:

disabled people positively appreciate the activities of government bodies on provision them with wheelchairs;

decreased requests of disabled persons for premature replacement and repair of wheelchairs;

decreased amount of reasonable written requests of disabled peoples and appeals to the judiciary related to the provision of the disabled peoples with wheelchairs.

Sergey Shtogrin

(p. 205)

Report on the findings of the control activity «Audit of the organization and implementation of the bankruptcy proceedings of enterprises and organisations, related to the first group of debtors, in order to reduce the receivables on income».

Subject of the control activity:

the activities of the Federal Tax Service as the authorized body on representation of interests of the Russian Federation in the bankruptcy cases and bankruptcy procedures of enterprises and organizations, belonging to the first group of debtors, except for enterprises and organizations included in the list of strategic companies;

the financial and business operations of legal entities established by the Russian Federation or holding interests of the state property, being under the bankruptcy procedures, belonging to the first group of debtors, except for enterprises and organizations included in the list of strategic companies.

Objects of the control activity:

1. Federal Tax Service;

2. Federal State Unitary Enterprise «Research and Production Company - «Resma»;

3. Federal State Unitary Enterprise «Mosles».

Objectives of the control activity:

1. Determination of the results of performance of functions of the Federal Tax Service and its territorial bodies as the federal executive body authorized by the Government of the Russian Federation on representation of interests of the Russian Federation in the bankruptcy cases and bankruptcy procedures, except for enterprises and organizations included in the list of strategic companies;

2. Determination of results of activities of the Federal Tax Service and its territorial bodies on reducing the receivables on income relating to the performance of functions of the authorized federal executive body representing the interests of the Russian Federation in the bankruptcy cases and bankruptcy procedures, except for enterprises and organizations included in the list of strategic companies.

Alexander Filipenko

(p. 234)

Report on the findings of the expert and analytical activity «Evaluation of the effectiveness of activities of the health insurance companies as participants of the compulsory health insurance in 2014-2015 and in the past period of 2016».

Subject of the activity:

1. Evaluation of the effectiveness of activities of the health insurance companies and performance by health insurance companies of certain authorities of insurer in the compulsory health insurance system.

2. Analysis of official statistical data confirming the allocation of compulsory health insurance funds to health insurance companies and their expenditure by health insurance companies (including funds for the conduct of business of health insurance companies) in 2014-2015 and the in the past period of 2016.

Objectives of the activity:

1. To analyze the adequacy of legal regulation of the procedure of performance by health insurance companies of certain authorities of insurer in the compulsory health insurance system.

2. To estimate the forming of own and target funds of health insurance companies, to analyze the expenditure of funds of compulsory medical insurance directed to the health insurance companies by regional funds of compulsory health insurance.

3. To estimate the comprehensiveness and effectiveness of performance by health insurance organizations of their duties in accordance with legislation of the Russian Federation.

Objects of the activity:

Ministry of Health of the Russian Federation (upon request).

Federal Compulsory Medical Insurance Fund (upon request);

Central Bank of the Russian Federation (Moscow) (upon request);

health insurance companies involved in compulsory health insurance (upon request).

Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации основан в 1997 году

Издатель: Счетная палата Российской Федерации

Содержание Бюллетеня № 3 утверждено решением
Коллегии Счетной палаты Российской Федерации
от 8 февраля 2017 года

Выпускается в соответствии с Федеральным законом
«О Счетной палате Российской Федерации»

Бюллетень зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций
Эл № 77-4479 от 23 апреля 2001 года.
Выпускается ежемесячно

Ответственный за выпуск -
руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации
Ю.В. Воронин

Адрес издателя: 119991, Москва, ул. Зубовская, 2.
Адрес официального сайта: www.audit.gov.ru

Контактные телефоны
986-16-07, 986-16-55,
факс 986-07-70
E-mail: Bull@ach.gov.ru

© Счетная палата Российской Федерации, 2017.
При использовании размещенных материалов
ссылка на Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации обязательна.