

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 декабря 2016 года № 66К (1141) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности и достаточности мер по оптимизации состава, обеспечению сохранности и вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности и достаточности мер по оптимизации состава, обеспечению сохранности и вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:
пункт 2.3.5.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность объектов экспертно-аналитического мероприятия в части принимаемых мер, направленных на оптимизацию состава, обеспечение сохранности и вовлечения в оборот имущества казны Российской Федерации.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ соответствия имеющегося нормативного и методического обеспечения, динамики имущественного состава казны Российской Федерации целям и задачам в сфере управления имуществом казны Российской Федерации.

2. Оценка деятельности органов исполнительной власти по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации.

3. Оценка обоснованности и результативности мер по вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
Министерство экономического развития Российской Федерации;
Министерство финансов Российской Федерации;
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Исследуемый период: 2014-2015 годы и истекший период 2016 года (при необходимости более ранние периоды).

Сроки проведения мероприятия: с июля по декабрь 2016 года.

В ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия использованы материалы ранее проведенных контрольных мероприятий:

«Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)» по пункту 2.3.5.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год;

«Проверка результативности мер по вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)» по пункту 2.3.5.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ соответствия имеющегося нормативного и методического обеспечения, динамики имущественного состава казны Российской Федерации целям и задачам в сфере управления имуществом казны Российской Федерации

1.1. Анализ нормативных правовых актов и методических документов, определяющих порядок управления имуществом казны Российской Федерации, поступления и выбытия отдельных категорий объектов

Согласно статье 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс) в состав государственной казны Российской Федера-

ции (далее - государственная казна, казна Российской Федерации), входят средства федерального бюджета и иное федеральное имущество, не закрепленное за федеральными государственными предприятиями и учреждениями.

Целями Подпрограммы 1 государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327 (далее - Госпрограмма) в части управления объектами имущества государственной казны являются:

- определение целей управления объектами федерального имущества;
- достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике;
- действенное управление имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации;
- обеспечение контроля за управлением федеральным имуществом;
- обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем развертывания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества.

В Госпрограмме государственная казна определена как временное состояние нахождения федерального имущества и соответствующей задачей указана минимизация количества объектов, составляющих государственную казну. Подразумевается, что имущество государственной казны должно использоваться только для обеспечения государственных функций.

Подпрограммой 1 Госпрограммы предусмотрены 2 показателя, характеризующих деятельность по управлению имуществом казны Российской Федерации, один из которых - «Процент сокращения количества объектов имущества государственной казны (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества государственной казны в 2012 году (кроме объектов, ограниченных в обороте)» - определяется как отношение изменения количества объектов в отчетном году к количеству объектов в 2012 году (кроме объектов, составляющих исключительную собственность Российской Федерации)¹.

¹ Согласно Сведениям о порядке сбора информации и методике расчета показателя (индикатора) государственной программы «Управление федеральным имуществом» (дополнительные и обосновывающие материалы <https://programs.gov.ru/Portal/programs/additionalMaterials/41>).

Однако при расчете показателя Росимуществом не включались объекты, переданные в доверительное управление, безвозмездное пользование, на ответственное хранение, а также учтенные как объекты государственной казны в текущем отчетном периоде (вновь учтенные)², а также не применялась методика расчета показателя (индикатора) государственной программы «Управление федеральным имуществом», утвержденная ответственным исполнителем Госпрограммы - Минэкономразвития России, что привело к искажению фактически достигнутых его значений.

Кроме того, показателями (индикаторами) Госпрограммы не охвачены следующие направления ее реализации:

- определение структурного состава федерального имущества как бизнес-единицы («бизнес, а не здание»);
- формирование системы мотивации и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом;
- усиление мониторинга и расширение форм контроля за управлением и использованием федерального имущества, достижением установленных показателей деятельности.

Перечни объектов федерального имущества, ограниченных в обороте, в разрезе категорий объектов имущества казны Российской Федерации, за исключением объектов защитных сооружений гражданской обороны (далее - ЗС ГО), отсутствуют.

В плане реализации государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 года № 1106-р, отсутствуют контрольные события в части управления имуществом государственной казны, а именно: категоризации, определения целевого назначения, сокращения количества объектов.

Приказом Росимущества от 25 июля 2014 года № 271 «Об оптимизации состава имущества государственной казны» (далее - приказ № 271) предусмотрено распределение объектов по 13 категориям³, для каждой из которых установлена необходимость разработки планов мероприятий («дорож-

² Приказ Росимущества от 5 февраля 2015 года № 35 «Об утверждении Методики расчета показателей (индикаторов) подпрограммы I «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом».

³ С учетом положений Госпрограммы, программы проведения настоящего контрольного мероприятия, а также положений приказа № 271 при проведении проверки не исследовались особенности управления акциями, долями (вкладами) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ, землей и другими природными ресурсами, высвобождаемым военным имуществом, арестованным, конфискованным, обращенным в собственность государства и иным изъятым имуществом.

ных карт») по оптимизации состава объектов и поручено территориальным управлениям Росимущества (далее - ТУ Росимущества) обеспечить:

- полноту и достоверность внесенных в реестр федерального имущества (далее - РФИ) сведений об ограничениях (обременениях) объектов в соответствии с действующими договорами;

- формирование в информационной системе «Казна» (далее - ИС «Казна») информационных справок к каждому объекту, включающих сведения о категории объекта, параметрах, стоимости, техническом состоянии, стоимости содержания объекта, сведений об учете объекта и регистрации прав на него, о наличии обременений (вид и срок), о количестве объектов в соответствующем имущественном комплексе и прочую информацию и их синхронизацию с РФИ.

ИС «Казна» является подсистемой федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ). Ввод ИС «Казна» в постоянную эксплуатацию осуществлен актом сдачи-приемки от 28 октября 2013 года, или спустя 3 года после создания подсистемы (соответствующие работы приняты 22 ноября 2010 года). Общая стоимость создания, развития (модернизации) и обслуживания ИС «Казна» с 2010 по 2015 год составила 32671,18 тыс. рублей. Затраты на развитие ИС «Казна» предусмотрены и в рамках действующего контракта от 18 января 2016 года № К16-19/10.

Приказом Росимущества от 8 декабря 2014 года № 488 «Об утверждении планов мероприятий «дорожных карт» об оптимизации состава имущества государственной казны Российской Федерации» (далее - приказ № 488) для каждой из 13 категорий имущества государственной казны определены возможные целевые функции объекта, формирование которых осуществляется ТУ Росимущества в информационной системе «Казна».

Вместе с тем приказы №№ 271, 488 и ИС «Казна» не позволяют обеспечить должный уровень управления объектами государственной казны, а именно:

- однозначные критерии отнесения объектов учета к той или иной категории объектов имущества казны Российской Федерации отсутствуют: в составе имущества большинства категорий предусмотрены «иные объекты»; существует возможность относить схожие объекты к разным категориям.

К примеру, объекты жилищного фонда, гостиницы могут учитываться по категории № 4 «Объекты жилищно-коммунального хозяйства». Дома и общежития могут относиться к категориям № 1 «Административные здания, строения, сооружения», № 8 «Объекты социальной сферы», № 4 «Объекты жилищно-коммунального хозяйства»;

- в ИС «Казна» отсутствует возможность выгрузки и просмотра сведений об имущественных комплексах, что несет риски вовлечения в оборот неполного количества объектов, связанных между собой по функциональному (территориальному) признаку, к примеру, в части объектов жилого фонда и относящихся к ним объектов инфраструктуры, объектов социальной сферы, объектов транспортной инфраструктуры, объектов производственного назначения.

Отсутствие такой группировки не позволяет обеспечить переход от продажи отдельного имущества к продаже бизнес-единиц, как это предусмотрено задачами Подпрограммы 1 Госпрограммы;

- не предусматривает установления сроков вовлечения имущества казны в оборот, что существенно снижает эффективность реализации мероприятий по оптимизации состава государственного имущества;

- содержит признаки нормативного правового акта, имеющего межведомственный характер, поскольку предполагает принятие решений в отношении третьих лиц и предусматривает совершение действий по минимизации объектов государственной казны иными органами и организациями.

Учитывая, что Росимущество не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации и вопросов организации и контроля деятельности агентства, он принят Росимуществом за пределами установленных полномочий.

Минэкономразвития России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений в соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437, неудовлетворительно осуществляет соответствующие функции: Положение о Минэкономразвития России не соответствует объему задач Министерства в области управления государственной казны; единственный, прямо предусмотренный Положением, нормативный правовой акт об утверждении типовых условий договоров аренды в отношении находящихся в федеральной собственности нежилых помещений, зданий, строений, сооружений, закрепленных за федеральным государственным учреждением, федеральным государственным унитарным предприятием, а также находящихся в казне Российской Федерации, не принят.

Количество изданных в 2014-2016 годах подзаконных нормативных правовых актов, положениями которых урегулированы отношения по управлению (распоряжению) имуществом казны Российской Федерации в целом незначительно⁴:

- издано постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2015 года № 1200 «Об утверждении Правил передачи Федеральным агентством по управлению государственным имуществом федерального имущества некоммерческим организациям в качестве имущественного взноса Российской Федерации», проект которого был подготовлен Минэкономразвития России;

- во исполнение пункта 81 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 1 марта 2016 года № ДМ-П13-1100, предусматривающего совершенствование порядка представления малым и средним предприятиям в аренду федерального имущества (срок реализации - октябрь 2016 года), издано постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 1283 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2010 года № 645», в соответствии с которым введена обязанность Росимущества по организации аукционов (конкурсов) на право заключения договора, предусматривающего переход прав на указанное имущество, в течение года с момента его включения в соответствующий перечень;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2016 года № 682 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 года N 584» уточняется порядок подготовки и проведения конкурса по продаже государственного или му-

⁴ В проверяемом периоде Минэкономразвития России и Росимущество участвовали в подготовке следующих проектов постановлений Правительства Российской Федерации: «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», разработка которого ведется более двух лет, в целях снятия запрета на согласование заключения инвестиционных договоров в отношении находящихся в федеральной собственности земельных участков и объектов недвижимого имущества, расположенных на таких земельных участках; «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 806 «Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества» в части установления особенностей включения объектов культурного наследия в программу приватизации; «О разграничении права собственности в отношении защитных сооружений гражданской обороны, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года»; «О вовлечении имущественных комплексов объектов по хранению и объектов по уничтожению химического оружия после завершения их эксплуатации в хозяйственный оборот» (Росимущество является соисполнителем).

ниципального имущества и, в частности, предусматриваются особенности проведения конкурса по продаже объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 года № 997 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 года № 325» из перечня документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, исключен проект охранный обязательства пользователя (собственника), согласованный с органом охраны памятников и руководящим органом (центром) религиозной организации;

- в 2014-2015 годах Росимуществом не выполнены запланированные (предусмотрены Детальными планами-графиками реализации Госпрограммы на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов, утвержденными приказами Минэкономразвития России от 25 августа 2014 года № 509, от 25 сентября 2015 года № 684) задачи по подготовке нормативных правовых и ведомственных актов в части управления имуществом государственной казны Российской Федерации, а именно: не приняты приказ Росимущества о порядке передачи объектов социально-культурного назначения в собственность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (КС 1.2.10.2); постановление Правительства Российской Федерации «Об управлении объектами федерального имущества, составляющими государственную казну Российской Федерации» (КС 1.3.12.3); постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по обеспечению содержания и сохранности потенциально опасных объектов государственной казны Российской Федерации» (КС 1.3.13.9).

Таким образом, в отсутствие у Росимущества полномочий по регулированию отношений в сфере управления имуществом государственной казны ведомственными актами Росимущества в области организации и контроля деятельности агентства и его структурных подразделений достаточный уровень нормативно-правового регулирования обеспечен быть не может. В свою очередь, Минэкономразвития России соответствующие нормативные правовые акты не приняты.

1.2. Оценка динамики показателей, характеризующих имущественный состав казны Российской Федерации

Сведения о динамике количества объектов имущества казны по рассматриваемым категориям имущества представлены в таблице:

Вид объекта имущества	01.01.2013 г.	01.02.2014 г.	01.02.2015 г.	01.01.2016 г.	15.06.2016 г.
Административные здания, строения, сооружения	18464	16990	16222	13883	11552
Гидротехнические сооружения	739	1215	1072	1079	1078
Объекты воздушного и водного транспорта	1102	1122	1026	1024	1028
Объекты гражданской обороны и защитные сооружения	18045	16978	16440	16023	16448
Объекты жилищно-коммунального хозяйства	9391	7903	6170	5927	5805
Объекты жилого фонда	12015	10511	7688	6686	6716
Объекты культурного наследия	6130	7030	6972	6884	7002
Объекты движимого имущества	4196	5625	4603	3507	3767
Объекты недропользования	6962	6993	6947	8086	8160
Объекты незавершенного строительства	369	373	371	455	460
Объекты производственного назначения	1758	4598	4532	4365	4335
Объекты социальной сферы	2755	2343	2203	2148	2142
Объекты транспортной инфраструктуры и связи	6324	5862	5768	5914	7828
Общее количество	88250	87543	80014	75981	76321

Как следует из таблицы, количество рассматриваемых объектов государственной казны в 2014 году снизилось на 9 %, в 2015 году - на 5 %. Сводная информация о количестве поступивших и выбывших в проверяемом периоде объектов имущества казны Российской Федерации в разрезе оснований поступления и выбытия в Росимуществе отсутствует.

Категоризация объектов казны Российской Федерации проведена ненадлежащим образом: выявлены многочисленные несоответствия при отнесении объектов к той или иной категории.

Например, в состав административных объектов ошибочно включены объекты культурного наследия (далее - ОКН). Так, 15 административных зданий по адресу: г. Москва, ул. Школьная, и здание по адресу: г. Москва, ул. Старая Басманная, д. 15А, стр. 4, относятся к ОКН федерального значения.

Среди объектов движимого имущества учтен ОКН - усадьба Голубчикова-Федосеева, который по данным ИАС ЕСУГИ входит в состав музейного комплекса - архитектурно-этнографического музея «Хохловка» - и передан в безвозмездное пользование. Кроме того, в перечень объектов движимого имущества вошли объекты незавершенного строительства: школа на 18 классов в п. Мянунджа; Нетьинский завод минераловатных изделий мощностью 230 тысяч куб. м; общежитие на 80 мест в пос. Нетьинка Брянского района.

В нарушение требований статьи 11 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» инвентаризационные мероприятия в отношении объектов имущества государственной казны Россий-

ской Федерации Росимуществом на системной основе не организуются и проведены лишь в отношении объектов ЗС ГО, что также не соответствует пункту 1.5 Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года № 49.

Установлены многочисленные факты, свидетельствующие о том, что декларируемое Росимуществом общее количество учтенных объектов имущества казны Российской Федерации (76321 объект) по состоянию на 15 июня 2016 года в значительной мере искажено. Так:

- в перечень объектов государственной казны на 15 июня 2016 года включены выбывшие объекты в количестве до 2991 единицы;

- данные перечня объектов государственной казны на 15 июня 2016 года не сопоставимы с данными годового отчета о деятельности Росимущества за 2015 год, согласно которому по состоянию на 7 апреля 2016 года в РФИ учтены 92864 объекта государственной казны Российской Федерации;

- анализ результатов деятельности Росимущества показал, что при приватизации ФГУП объекты федерального имущества, в силу закона не подлежащие приватизации, в безусловном порядке не передаются в казну Российской Федерации и зачастую продолжают учитываться на забалансовых счетах организаций, созданных в результате приватизации ФГУП. Из 685 объектов, не подлежащих приватизации при акционировании 32 ФГУП в период 2014 год - I полугодие 2016 года, в настоящее время в РФИ числятся 185 объектов (не учитывались объекты, подлежащие списанию (списанные), или 27 %, в качестве правообладателей которых указаны 12 ФГУП, реорганизация которых завершена;

- кроме того, в ходе проверок отмечались отдельные факты, свидетельствующие о недостоверности сведений об имуществе казны. Так, согласно письмам Росимущества от 29 февраля 2016 года № ВГ-02/7657, от 11 марта 2016 года № ВГ-02/9178 в РФИ не учитываются 54 объекта дома отдыха «Полет», расположенного по адресу: Российская Федерация, Республика Крым, г. Судак, пгт. Новый Свет, ул. Голицына, д. 1, не вошедших в уставный капитал ОАО «Летно-исследовательский институт имени М.М. Громова» (согласно распоряжению ТУ Росимущества в Московской области «Об условиях приватизации федерального государственного унитарного предприятия «Летно-исследовательский институт имени М.М. Громова» от 29 ноября 2011 года № 947) и составляющих в настоящее время казну Российской Федерации;

- по данным перечня объектов государственной казны на 15 июня 2016 года, количество объектов имущества казны Российской Федерации,

в отношении которых установлено обременение, составляет 1536 единиц, или 2 %, что не соответствует данным периодической отчетности ТУ Росимущества. По данным периодической отчетности ТУ Росимущества, формируемой на основании приказа Росимущества от 22 декабря 2014 года № 508 «О периодической отчетности территориальных органов Росимущества», на начало 2016 года указаны сведения о наличии обременений у 10452 объектов.

На 15 июня 2016 года в ИС «Казна» сформированы данные о виде использования в отношении 32851 объекта, или 43 % общего количества (76321 объект). Некоторыми ТУ Росимущества (в г. Москве, в г. Санкт-Петербурге, в Ленинградской, Самарской и Кемеровской областях, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, в Красноярском крае) работа по определению вида использования фактически не начата, количество объектов, в части которых установлен вид использования, составляет менее 10 % от общего числа объектов, учтенных соответствующим ТУ Росимущества в ИС «Казна».

Например, к объектам с неопределенным видом использования, занимаемым религиозными организациями, относятся:

- 9 зданий по адресу: Москва, ул. 2-й Зачатьевский переулок, д. 2; д. 2, стр. 6; д. 2, стр. 1; д. 2, стр. 3; д. 2, стр. 4; д. 2, стр. 5; д. 2, стр. 2; д. 2, стр. 19, входящих в ОКН федерального значения - «Ансамбль Зачатьевского монастыря, XVII в., XIX в.» (согласно Указу Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176);

- административные здания по адресу: г. Москва, Колодезный переулок, вл. 2А, стр. 7, 9, которые подлежат передаче в безвозмездное пользование Московской патриархии РПЦ, как относящиеся к Церкви во имя Рождества Иоанна Предтечи в г. Москве (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 1998 года № 1347-р и распоряжение Минимущества России от 1 ноября 2000 года № 920-р);

- здание по адресу: г. Москва, ул. Бакунинская, д. 83, стр. 3, относящееся к памятнику архитектуры «Церковь Покрова Пресвятой Богородицы в Рубцове»;

- здание по адресу: г. Москва, ул. Рождественка, д. 15/8, стр. 3 (относится к памятнику архитектуры «Церковь Святителя Николая в Звонарях»).

Росимуществом осуществлен следующий расчет показателя эффективности Подпрограммы 1 Госпрограммы «Доля объектов казны Российской Федерации, для которых определена целевая функция»:

КПЭ	2015 г.		2014 г.		2013 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт
Общее количество объектов государственной казны (недвижимое имущество)		72474		78044		81918
Количество объектов государственной казны (недвижимое имущество), для которых определена целевая функция		28021		21115		36607
Доля объектов государственной казны, для которых определена целевая функция	15,0	38,7	10,0	27,1	5,0	44,7

Из данных таблицы следует, что программные показатели (индикаторы) не соотносятся с действительным достижением результата. Фактический показатель доли объектов государственной казны, для которых определена целевая функция, в 2013-2015 годах не имеет четкой динамики, в том числе в разрезе видов целевых функций, и существенно превышает плановое значение.

При этом непосредственно плановые значения по данному показателю, предусматривающие рост числа объектов с установленным целевым назначением к 2018 году лишь до 30 %, не соответствуют ожидаемому результату достижения цели 1 Подпрограммы 1 Госпрограммы - определение целей управления применительно к каждому объекту государственной казны.

Сведения о динамике балансовой стоимости объектов имущества казны Российской Федерации

По данным отчетов Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2013-2015 годы, наибольший объем нефинансовых активов казны отражен на балансе у Росимущества и Минтранса России.

Данные о балансовой стоимости объектов имущества государственной казны в соответствии со сводным балансом Росимущества (форма 0503130) и о динамике количества объектов казны за последние 2 года представлены в таблице:

	Недвижимое имущество (за исключением земельных участков)			Движимое имущество		
	01.01.2014 г.*	01.01.2015 г.*	01.01.2016 г.	01.01.2014 г.*	01.01.2015 г.*	01.01.2016 г.
Количество объектов, ед.	81918	75411	72474	5625	4603	3507
Стоимость объектов, тыс. руб.	496701377,3	1786242709,3	1833438237,5	25367480,2	79229308,8	93832974,9

* Данные о количестве объектов приведены на 1 февраля (по отчетам о деятельности Росимущества).

На основании пунктов 143, 145 приказа Минфина России от 1 декабря 2010 года N 157н «Об утверждении 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 и Инструкции по его применению» (далее - Инструкция № 157н) объекты имущества в составе государственной казны отражаются в бюджетном учете в стоимостном выражении без ведения инвентарного и аналитического учета объектов имущества, при этом аналитический учет объектов в составе имущества государственной казны осуществляется в структуре, установленной для ведения реестра государственного (муниципального) имущества соответствующего публично-правового образования.

С учетом требований Инструкции № 157н сводная отчетность Росимущества должна включать в себя сводные данные об объектах нефинансовых активов, сформированные территориальными органами Росимущества на основе данных РФИ по состоянию на отчетную дату.

ТУ Росимущества используются разные подходы к формированию данных о балансовой стоимости объектов имущества государственной казны как на основе данных РФИ, так и на основании самостоятельно ведущихся ТУ Росимущества регистров бухгалтерского учета, что не соответствует требованиям Инструкции № 157н.

Минфином России не приняты акты, устанавливающие порядок ведения аналитического учета объектов имущества казны Российской Федерации на основании информации из реестра федерального имущества, а также периодичность отражения в бюджетном учете операций с объектами, составляющими государственную казну Российской Федерации, предусмотренные пунктом 145 Инструкции № 157н.

В то же время в ряде ТУ Росимущества установлены факты отражения в бухгалтерском учете стоимости объектов, которая отличается от данных РФИ.

Так, стоимость объекта «Никольская церковь» (РНФИ П12160006081), расположенного по адресу: Россия, 422840, Республика Татарстан, Спасский район, с. Болгар, в соответствии с пообъектным перечнем ТУ Росимущества в Республике Татарстан на 1 января 2016 года составила 24201,7 тыс. рублей. В то же время, по данным РФИ, стоимость объекта на указанную дату составляла 1060212,1 тыс. рублей. Аналогичный факт установлен в отношении объекта «Первая очередь (помещение окружного военкомата) объекта: 4 секционный дом со встроенными нежилыми помещениями» балансовой стоимостью 23433,96 тыс. руб. (стоимость в РФИ - 23433960 тыс. рублей) РНФИ П13810000071 (Ненецкий автономный округ).

Согласно пояснениям Росимущества балансовая стоимость указывается в РФИ только в случае принятия объекта от балансодержателя. Мониторинг

данных ТУ Росимущества показал, что значительное количество объектов недвижимого имущества казны отражено в РФИ по нулевой стоимости.

Ввиду изложенного, данные бюджетной (бухгалтерской) отчетности Росимущества о стоимости нефинансовых активов имущества казны в целом носят условный характер.

По состоянию на 1 января 2016 года 1425405013,7 тыс. рублей, или 78 % совокупной стоимости объектов недвижимого имущества казны Российской Федерации, учтенных Росимуществом, приходятся на объекты, учтенные ТУ Росимущества в г. Москве.

Стоимость недвижимого имущества казны Российской Федерации, учтенного ТУ Росимущества в г. Москве по состоянию на 15 июня 2016 года, на 1385320346,7 тыс. рублей, или на 80 %, складывается за счет объектов, расположенных в Республике Казахстан.

В числе оснований учета указанных объектов в РФИ: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об особенностях правового регулирования деятельности предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта от 18 октября 1996 года, а также совместный приказ Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан от 6 июня 2011 года № 390 и Росимущества от 6 июня 2011 года № 178. Перечни объектов, подлежащих передаче Российской Федерации, приведены в приложениях №№ 4-9 к указанному приказу, причем сведения о стоимости объектов указаны в различных единицах измерения: в приложениях №№ 4, 5, 6, 7, 9 - в рублях, в приложении № 8 - в тенге. Для целей учета объектов в РФИ осуществлен пересчет тенге в рубли по официальному курсу Центрального банка Российской Федерации, действовавшему на дату подписания совместного приказа (100 казахстанских тенге = 19,1476 рубля). Данные об объектах внесены в РФИ в апреле 2014 года, то есть спустя 3 года с момента подписания соглашения.

При этом соответствующая стоимость, по данным первичных документов, составляет только 2521370,1 тыс. руб. Движение по указанным объектам в периоде с 1 января 2015 года по 15 июня 2016 года отсутствовало. Проверка подтвердила соответствие данных на 1 января 2015 года и 1 января 2016 года перечню объектов, учтенных в ИС «Казна» на 15 июня 2016 года, в части перечня и стоимости объектов в Республике Казахстан.

Таким образом, при внесении в РФИ объектов недвижимости, расположенных в Республике Казахстан, их совокупная стоимость была завышена на 1382798976,6 тыс. рублей. В результате, на ту же сумму искажены

данные Росимущества о балансовой стоимости недвижимого имущества казны Российской Федерации на 1 января 2015 года и 1 января 2016 года.

Завышение стоимости объектов в РФИ объясняется Росимуществом (письмо Росимущества от 21 октября 2016 года № 07/43882) искажением единицы измерения стоимости ряда объектов при автоматическом внесении информации о них в РФИ, в результате чего их стоимость увеличена в 1000 раз. Однако выявлены иные причины искажения: так, стоимость одного из объектов, расположенных в Республике Казахстан, «Здание большого периодического ремонта секция 1» (РФНИ П12770085211), завышена более чем в 7 тыс. раз. Указанный вывод также подтвержден пообъектной выборочной проверкой.

С учетом выявленного искажения пообъектные сведения ТУ Росимущества на 1 января 2015 года и на 1 января 2016 года выборочно (в части наиболее дорогих объектов) сопоставлены с первичными документами, на основании которых формировались данные РФИ о стоимости объектов.

К примеру, по данным РФИ объект «Памятник погибшим воинам-интернационалистам» первоначальной стоимостью 20056200,0 тыс. рублей (РНФИ В12770033043) на Поклонной горе возведен во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2001 года № 537 «О сооружении в г. Москве памятника погибшим воинам-интернационалистам». Такая же стоимость указана в перечне объектов ТУ Росимущества в г. Москве на 1 января 2015 года и на 1 января 2016 года.

Вместе с тем пунктом 4 указанного постановления предусмотрено проектирование и сооружение памятника за счет финансирования в размере до 20 млн. рублей. Согласно акту о приемке-передаче объекта «Памятник погибшим воинам-интернационалистам» от 25 ноября 2008 года его стоимость - 20056,2 тыс. рублей, то есть в 1000 раз, или на 20036143,8 тыс. рублей, меньше учтенной в РФИ.

Кроме того, в общей сложности, на 19973428,0 тыс. рублей по состоянию на 1 января 2015 года и на 20475355,4 тыс. рублей на 1 января 2016 года завышена указанная в РФИ, а также балансовая стоимость 10 объектов недропользования (скважин консервированных разведочных), расположенных по адресу: Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Нижневартовский район, лицензионный участок Нивагальский, площадь Нивагальская.

Таким образом, в нарушение требований пункта 1 статьи 13 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» бухгалтерская (бюджетная) отчетность Росимущества не дает достоверного представления о стоимости объектов имущества казны Российской Феде-

рации: величина совокупного завышения данных о балансовой стоимости недвижимого имущества казны Российской Федерации в формируемой бухгалтерской (бюджетной) отчетности Росимущества за 2014 год составила 1422805007,85 тыс. рублей, за 2015 год - 1423310475,8 тыс. рублей.

В сводной бухгалтерской (бюджетной) отчетности Минтранса России за 2015 и 2016 годы содержится следующая информация о стоимости нефинансовых активов, отраженная по строкам 110, 120, 130 баланса исполнения бюджета (код формы 0503130):

(руб.)

	На 01.01.2014 г.	На 01.01.2015 г.	На 01.01.2016 г.
Нефинансовые активы имущества казны (балансовая стоимость, 010800000)	310703566014,74	319943358164,02	396993106020,46
Амортизация имущества, составляющего казну (010450000)	60557164163,54	60576445644,56	60576684268,16
Нефинансовые активы имущества казны (остаточная стоимость стр. 110 - стр. 120)	250146401851,20	259366912519,46	336416421752,30

Указанные активы на 99,9 % сформированы за счет объектов недвижимого имущества в составе имущества государственной казны.

В составе нефинансовых активов имущества государственной казны Минтрансом России отражена стоимость имущества автомобильных дорог общего пользования федерального значения, переданных в доверительное управление Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее - ГК «Автодор») в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее - Федеральный закон № 145-ФЗ).

К числу особенностей доверительного управления автомобильными дорогами ГК «Автодор», установленных Федеральным законом № 145-ФЗ, относятся: отсутствие требований о заключении договора доверительного управления - передача рассматриваемого имущества ГК «Автодор», а также прекращение прав ГК «Автодор» на него производится на основании решения Правительства Российской Федерации; автомобильные дороги общего пользования федерального значения передаются в доверительное управление на срок девяносто девять лет; передаточный акт в отношении передаваемой автомобильной дороги общего пользования федерального значения должен содержать следующие сведения о ней: наименование, идентификационный номер, протяженность (отсутствует требование о по-объектном перечне имущества автодороги); правомочия доверительного управляющего осуществляются ГК «Автодор» с даты подписания соответствующего передаточного акта, передача имущества в доверительное управление ГК «Автодор» не подлежит государственной регистрации;

учредителем доверительного управления является Минтранс России - федеральный орган исполнительной власти, не наделенный полномочиями собственника в отношении передаваемого имущества казны Российской Федерации.

Во исполнение части 2 статьи 28 Федерального закона № 145-ФЗ Правительство Российской Федерации распоряжениями от 30 декабря 2009 года № 2133-р и от 7 июля 2011 года № 1178-р (в редакции распоряжений от 19 августа 2011 года № 1488-р и от 28 октября 2013 года № 1976-р) утвердило перечни автомобильных дорог, подлежащих передаче в доверительное управление ГК «Автодор», в числе которых: М-4 «Дон», М-1 «Беларусь», М-3 «Украина», А-107 «Московское малое кольцо», А-113 строящаяся Центральная кольцевая автомобильная дорога, М-11 строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва - Санкт-Петербург.

На основании требований части 8 статьи 17 Федерального закона № 145-ФЗ Минтранс России издан приказ от 31 марта 2011 года № 105 «Об утверждении формы отчета о деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» за отчетный год и перечня содержащихся в таком отчете показателей и данных» (далее - приказ № 105), в соответствии с которым к отчету о деятельности ГК «Автодор» за отчетный год должны прилагаться следующие формы отчетности, утвержденные приказом Минфина России от 29 декабря 2010 года № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (далее - приказ № 191н):

- данные об использовании имущества, находящегося в доверительном управлении ГК «Автодор», за отчетный год по форме № 0503168;

- баланс, содержащий данные об операциях, связанных с осуществлением ГК «Автодор» доверительного управления автомобильными дорогами за отчетный год по форме № 0503130.

Вместе с тем требования о ведении ГК «Автодор» бюджетного учета и составлении бюджетной отчетности Федеральным законом № 145-ФЗ не установлены. Требования приказа № 191н непосредственно на ГК «Автодор» не распространяются.

Показатели отдельного баланса ГК «Автодор», содержащего сведения об имуществе, переданном в доверительное управление (по формам № 0503168, № 0503130), в проверяемом периоде включались в сводную отчетность Минтранса России, что противоречит статье 264.2 Бюджетного

кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс)⁵, поскольку ГК «Автодор» не относится к числу получателей (распорядителей) бюджетных средств.

Минтрансом России представлены письма Минфина России от 26 ноября 2010 года № 06-02-10/4889, от 11 июня 2011 года № 08-06-10/2601 и от 31 июля 2014 года № 02-07-10/38094, в соответствии с которыми информация в денежном выражении о состоянии нефинансовых активов Российской Федерации - имуществе, переданном в доверительное управление, а также об операциях, изменяющих указанные активы, подлежит отражению в бюджетном учете и в бюджетной отчетности Минтранса России. При этом, исходя из писем Минфина России, Росимущество, осуществляющее согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» ведение реестра федерального имущества, отражение в бюджетном учете и бюджетной отчетности данных об этом имуществе не осуществляет.

Вместе с тем требования об органах власти, уполномоченных вести балансовый учет имущества казны Российской Федерации, переданного в доверительное управление, в нормативных правовых актах отсутствуют.

С учетом требований статьи 1014, пункта 1 статьи 1026 Гражданского кодекса, Федерального закона № 145-ФЗ от имени Российской Федерации в имущественных отношениях, связанных с осуществлением ГК «Автодор» доверительного управления имуществом автомобильных дорог общего пользования федерального значения, выступают Минтранс России, наделенный полномочиями учредителя доверительного управления, а также Росимущество, осуществляющее полномочия собственника имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации.

Как ранее было отмечено, в силу требований пунктов 143, 145 Инструкции № 157н аналитический учет объектов в составе имущества казны Российской Федерации должен осуществляться на основании данных РФИ.

Органом, осуществляющим в установленном порядке учет федерального имущества и ведение реестра федерального имущества, является Росимущество, а в отношении отдельных категорий объектов имущества государственной казны Российской Федерации - Управление делами Президен-

⁵ Статьей 264.2 Бюджетного кодекса предусмотрено, что главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

та Российской Федерации (в силу требований постановления Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2009 года № 290 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 года № 1370»). Тем самым формирование данных бухгалтерской (бюджетной) отчетности об имуществе государственной казны Российской Федерации на основании данных РФИ осуществляется в ТУ Росимущества (в Управлении делами Президента Российской Федерации).

Таким образом, в отсутствие требований нормативных правовых актов, определяющих порядок бюджетного учета объектов имущества казны Российской Федерации при изменении состава субъектов, уполномоченных ими распоряжаться, вопрос о разграничении бюджетных полномочий Минтранса России и Росимущества является дискуссионным.

Счета бюджетного учета 10800 «Нефинансовые активы имущества казны» и 10450 «Амортизация имущества, составляющего казну», которые должны использоваться Минтрансом России для отражения в бюджетном учете Минтранса России информации об операциях, изменяющих состав активов, переданных в доверительное управление ГК «Автодор», не включены в рабочий план счетов бюджетного учета, прилагаемый к учетной политике Минтранса России, утвержденной приказом Минтранса России от 7 марта 2013 года № 81а «Об утверждении учетной политики Министерства транспорта Российской Федерации», что не соответствует пунктам 3, 6 Инструкции № 157н.

Ввиду изложенного, несмотря на наделение Минтранса России полномочиями учредителя доверительного управления и издание распорядительных актов о предоставлении имущества государственной казны в доверительное управление ГК «Автодор», сведения об указанном имуществе не были исключены из бухгалтерской (бюджетной) отчетности Росимущества за 2015 год, что привело к дублированию сведений об имуществе казны Российской Федерации в консолидированном балансе Российской Федерации: в ходе выборочной проверки установлен факт отражения в бюджетной отчетности и Росимущества, и Минтранса России сведений о 145 объектах государственной казны совокупной балансовой стоимостью 36751640,5 тыс. рублей.

Кроме того, в нарушение требований пункта 41 Положения об учете в РФИ Росимуществом не в полном объеме внесены в РФИ сведения об ограничениях (обременениях) имущества, переданного в доверительное управление ГК «Автодор».

Учитывая изложенное, полнота и достоверность сведений об имуществе государственной казны Российской Федерации в реестре федерального имущества и ИС «Казна» не обеспечена:

- данные указанных подсистем в полном объеме не синхронизированы;
- отсутствует однозначная категоризация объектов;
- данные о виде использования объектов государственной казны в ИС «Казна» сформированы в отношении менее половины объектов (43 %);
- полноценная инвентаризация имущества государственной казны не проводится;
- выявлены факты искажения сведений об имуществе государственной казны;
- сведения об имуществе государственной казны в разрезе оснований поступления и выбытия не формируются;
- не подлежащее приватизации имущество акционированных ФГУП в безусловном порядке в составе имущества государственной казны не отражается;
- в отсутствие должного контроля Росимущества за деятельностью его территориальных органов величина совокупного завышения данных о балансовой стоимости недвижимого имущества казны Российской Федерации в реестре федерального имущества и, как следствие, в формируемой бухгалтерской (бюджетной) отчетности Росимущества составила: за 2014 год - 1422805007,85 тыс. рублей, за 2015 год - 1423310475,8 тыс. рублей.

Минфином России не приняты акты:

- устанавливающие порядок ведения аналитического учета объектов имущества казны Российской Федерации на основании информации из реестра федерального имущества, а также периодичность отражения в бюджетном учете операций с объектами, составляющими государственную казну Российской Федерации, предусмотренные пунктом 145 Инструкции № 157н, что влечет применение территориальными органами Росимущества разных подходов к формированию данных о балансовой стоимости объектов имущества казны;
- определяющие порядок бюджетного учета объектов имущества казны Российской Федерации при изменении состава субъектов, уполномоченных ими распоряжаться, в частности, при передаче имущества в доверительное управление, что имеет следствием дублирование данных об имуществе государственной казны в консолидированном балансе Российской Федерации.

2. Оценка деятельности органов исполнительной власти по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации

2.1. Анализ качества планирования и эффективности освоения средств федерального бюджета на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации

Содержание и обслуживание объектов имущества казны Российской Федерации осуществляется за счет бюджетных ассигнований на реализацию Подпрограммы 1 Госпрограммы по КБК 167 0113 38 1 03 99999 244. Мероприятия Госпрограммы укрупнены и не предусматривают целевую статью расходов на содержание объектов государственной казны в бюджетной классификации расходов федерального бюджета, что противоречит принципу адресности и целевого характера бюджетных средств, установленному статьей 28 Бюджетного кодекса, не позволяет обеспечить полноценный контроль целевого использования выделяемых средств.

Сведения о результатах деятельности Росимущества (форма 0503162) за 2014, 2015 годы не содержат полного перечня выполненных работ (услуг) по содержанию казны Российской Федерации, сопоставимость этих показателей за разные годы не обеспечивается, так как в отчетности используется непостоянная выборка данных показателей. В результате при общих расходах на содержание и обслуживание казны Российской Федерации в 2014 году в объеме 499815,4 тыс. рублей в форме 0503162 отражена выборка расходов в сумме 490609,3 тыс. рублей. В 2015 году указанные расходы составили 415817,9 тыс. рублей, однако в форме 0503162 расходы отражены в объеме 352889,1 тыс. рублей, или на 62928,8 тыс. рублей меньше.

Методика расчета планирования указанных расходов отсутствует. Потребность Росимущества в средствах федерального бюджета, необходимых для обеспечения сохранности объектов государственной казны, по категориям, установленным приказом № 271, не оценивается. Обобщенные сведения о техническом состоянии, затратах на содержание большинства объектов в Росимуществе отсутствуют, эти данные не внесены в ИС «Казна».

По расчетам ТУ Росимущества потребность в средствах на содержание и обслуживание объектов имущества казны Российской Федерации в 2014 году составляла 2458,2 млн. рублей, в 2015 году - более 1500 млн. рублей. Однако оценка заявляемой потребности с точки зрения обоснованности и достаточности затруднительна по причине отсутствия у Росимущества полной информации о техническом состоянии и необходимых затратах на со-

держание большинства объектов, что, в том числе, подтверждается и объемами несогласованной дополнительной потребности в финансировании:

Цели заявленной потребности в финансировании	Бюджетные ассигнования, тыс. руб.		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Оплата услуг по хранению конфискованных судов	103000,0	321900,0	171185,0
Обеспечение охраны объектов казны	25000,0	25000,0	40000,0
Содержание и ремонт объектов казны	1269700,0	1399700,0	502174,4
Паспортизация объектов казны Российской Федерации	410000,0	0,0	0,0
Мероприятия Due dilligence	43000,0	43000,0	0,0
Мероприятия по мониторингу и ликвидации скважин АГКМ и ХМАО	1500000,0	1500000,0	2020000,0
Итого	3350700,0	3289600,0	2733359,4

Так, общая площадь жилых помещений в государственной казне составляет 1085287,2 кв. м, годовой размер необходимых на взносы в фонд капитального ремонта средств составляет 80432,0 тыс. рублей⁶ (реализация пункта 1 статьи 39, пункта 2 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В целом, согласно представленной Минфином России информации (письмо от 1 ноября 2016 года № 01-02-01/14-64078):

- в классификации расходов бюджетов и в обоснованиях бюджетных ассигнований расходы на уплату указанных взносов отдельно не отражаются;
- из 66 опрошенных Минфином России федеральных государственных органов представили информацию о наличии указанных расходов 14 органов;
- при формировании проекта федерального бюджета на 2017 и плановый период 2018 и 2019 годов главными распорядителями средств федерального бюджета потребность в бюджетных ассигнованиях на указанные цели не заявлялась;

- информацией об объемах бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным государственным органам в проекте бюджета на уплату взносов региональным операторам на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, а также об имеющейся задолженности по указанным платежам по состоянию на 1 ноября 2016 года, а также о количестве квартир, по которым уплачены взносы, Минфин России не располагает.

Кроме того, в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в 2014 году,

⁶ Ставка за 1 кв. м колеблется от 2,17 до 15,00 рубля в зависимости от субъекта Российской Федерации.

у Росимущества возникла необходимость оформления охранных обязательств в отношении ОКН, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в государственной казне и не переданных в безвозмездное пользование.

Вместе с тем, исходя из представленных Аппаратом Правительства Российской Федерации материалов к совещанию у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева 28 сентября 2016 года по вопросу «О расходах федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», вопросы о дополнительной потребности Росимущества в средствах федерального бюджета на содержание и обслуживание объектов имущества казны Российской Федерации Рабочей группой (подкомиссией) Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период необоснованно не рассматривались.

До подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств ассигнования на эти цели Росимуществом доведены в меньших объемах, чем утверждено сводной бюджетной росписью. Лимиты бюджетных обязательств на эти цели до ТУ Росимущества доведены на 2014 год в объеме 550862,4 тыс. рублей, на 2015 год - 433805,0 тыс. рублей, что меньше объемов средств на указанные цели, предусмотренных в федеральном бюджете, на 81437,7 и 128303,6 тыс. рублей, соответственно (на 12,9 % и 22,8 процента).

В 2014 году соответствующие расходы ТУ Росимущества осуществлены в объеме 499815,3 тыс. рублей, или 90,7 % доведенных центральным аппаратом Росимущества лимитов бюджетных обязательств, в 2015 году - 415817,9 тыс. рублей, или 95,8 процента.

Средства, которые не были освоены в 2014-2015 годах, в совокупности составляют 69034,2 тыс. рублей.

Сводные сведения ТУ Росимущества об использовании средств на содержание имущества государственной казны в 2014-2015 годах приведены в таблице (по данным формы 0503162):

Направления расходования	2014 г.				2015 г.			
	по плану		фактически		по плану		фактически	
	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.
Ремонтные работы	44	60637,8	42	59330,3	62	56045,2	58	49793,5
Мероприятия по содержанию	184	8994,4	176	8442,0	338	13112,0	325	12591,2

Направления расходования	2014 г.				2015 г.			
	по плану		фактически		по плану		фактически	
	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.
Проектно-изыскательские работы	70	17635,3	91	19449,7	44	30846,0	42	26372,6
Обследование технического состояния	1265	12342,7	267	7455,2	448	15661,6	441	12226,2
Хранение	145	58428,2	168	102925,0	99	14332,5	105	105857,1
Охрана	734	73579,8	741	70633,4	691	82037,3	675	88860,5
Паспортизация	8578	280687,1	7590	177131,9	3739	50132,1	3773	29256,6
Утилизация	120	31954,2	186	30004,1	238	6020,6	232	674,5
Иные работы	4882	16618,7	4931	15237,7	447	30384,6	472	27256,9
Итого	16022	560878,2	14192	490609,3	6106	298571,9	6123	352889,1

Количество объектов государственной казны, в отношении которых проводятся мероприятия по ремонту, содержанию и сохранности имущества, несопоставимо мало с общим количеством имущества государственной казны.

Между тем и выделенные средства не осваиваются в полном объеме. Так, не обеспечено выполнение мероприятий по паспортизации объектов казны. Указанные мероприятия в 2014 году выполнены в отношении 7590 из 8578 запланированных объектов государственной казны на сумму 177131,9 тыс. рублей, что составляет 63,1 % к выделенным на эти цели ассигнованиям, в 2015 году - на сумму 29256,6 тыс. рублей (58,4 % к выделенным ассигнованиям).

Кроме того, средства федерального бюджета расходуются на оплату исполнительных листов, сводные сведения о которых приведены в таблице (указанные расходы в форме 0503162 отражены частично):

Наименование показателя	(тыс. руб.)	
	2014 г.	2015 г.
Оплата по исполнительным листам	121337,2	253564,8
в том числе:		
за счет средств, дополнительно выделенных Минфином России	27547,0	150935,9
за счет средств текущего года	93790,2	102628,9

При этом в 2015 году исполнительные листы на 59,5 % оплачены за счет выделенного Минфином России дополнительного финансирования в размере 150,9 млн. рублей, тогда как Минфином России неоднократно отмечалось, что исполнительные листы подлежат оплате в пределах предусмотренных Росимуществу бюджетных ассигнований (письма от 26 июля 2013 года № 14-01-07/29882, от 17 августа 2015 года № 14-01-07/48383). Наибольшие суммы по исполнительным листам оплачены за хранение

морских судов ТУ Росимущества в Камчатском, Приморском краях, Сахалинской области.

Качество планирования расходов на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации, эффективность освоения выделенных на эти цели бюджетных средств в Росимуществе не отвечают предъявляемым требованиям. В составе объектов государственной казны в течение длительного времени имеется необоснованно большое число объектов, не связанных с достижением задач Российской Федерации и не используемых для выполнения функций федеральных государственных органов.

Таким образом, отмечается недостаточный по сравнению с объемом имущества казны Российской Федерации уровень бюджетного финансирования мероприятий по его сохранности на фоне крайне низких темпов сокращения и вовлечения такого имущества в предпринимательский оборот.

2.2. Анализ деятельности органов исполнительной власти по выявлению, учету и обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации в разрезе категорий

Основные проблемы выявления, учета, обеспечения сохранности отмечаются в части объектов следующих категорий имущества казны Российской Федерации:

1) Объекты гражданской обороны и защитные сооружения.

В соответствии с пунктом 2.1.37 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284⁷, ЗС ГО относятся к запрещенным к приватизации объектам.

На основании пункта 2 Положения о порядке использования объектов имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 года № 359 (далее - постановление № 359), объекты ЗС ГО, приватизация которых запрещена, исключаются из состава имущества приватизируемого предприятия и передаются его правопреемнику на ответственное хранение и в пользование.

За период с 2013 года общее количество объектов ЗС ГО сократилось на 1597 объектов, или 9 %, и составило 16448 объектов, что объясняется Рос-

⁷ Действие пункта 2.1.37 (в части, касающейся ЗС ГО) не распространяется на ФГУП «Научно-производственное объединение по медицинским иммунобиологическим препаратам «Микроген» Минздрава России (г. Москва).

имуществом результатами проведенной инвентаризации, в том числе снятия соответствующего статуса объектов (в соответствии с подпунктом 2.5 приказа МЧС России от 15 декабря 2002 года № 583, а также в порядке, установленном Правилами эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны, утвержденными указанным приказом).

Росимуществом в 2013 году разработана «Концепция государственного управления сетью защитных сооружений гражданской обороны на период до 2018 года»⁸ (далее - Концепция ЗС ГО), в которой обозначены следующие проблемы:

- порядка 95 % объектов ЗС ГО принято в эксплуатацию до 1993 года и находится в неудовлетворительном состоянии;

- отсутствует возможность установить правопреемника приватизированного предприятия, что приводит к невозможности применения постановления № 359;

- организации, владеющие имущественными комплексами, в состав которых входят объекты ЗС ГО, отказываются принимать их в пользование в связи с тем, что они прекращают свою деятельность в военное время или по техническим и финансовым возможностям не в состоянии содержать их в готовности к приему укрываемых.

Таким образом, ЗС ГО государственной казны требуют дополнительного выделения средств из федерального бюджета на их содержание. При этом контрольно-надзорными органами выносятся предписания о приведении объектов ЗС ГО в надлежащее состояние и налагаются штрафные санкции.

В соответствии с протоколом от 17 апреля 2015 года № 4 заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности принято решение о передаче в 2015-2018 годах ЗС ГО в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, их переводе в другие виды (классы), а также снятии с них статуса ЗС ГО по отдельным решениям Правительства Российской Федерации.

Минэкономразвития России совместно с Росимуществом и МЧС России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О разграничении права собственности в отношении защитных сооружений гражданской обороны, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года» (далее - Проект), внесенный 25 мая 2016 года в Правительство Российской Федерации. Проект предусматривал утверждение Правитель-

⁸ Информация о согласовании Концепции ЗС ГО с Минэкономразвития России, МЧС России не представлена.

ством Российской Федерации порядка принятия решения о разграничении права собственности в отношении ЗС ГО, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года.

Вместе с тем Аппарат Правительства Российской Федерации (письмо от 4 июля 2016 года № 4714п-П4) сообщил об отсутствии необходимости принятия нормативного правового акта, утверждающего порядок разграничения права собственности в отношении ЗС ГО в Российской Федерации. Тем самым, поддержана позиция Минюста России об отсутствии полномочий Правительства Российской Федерации по принятию актов, регулирующих основания и порядок разграничения государственной собственности. Данные вопросы урегулированы постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее - постановление № 3020-1), а также частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 122-ФЗ).

Росимуществом предложено⁹ включить вопрос о разграничении права собственности в отношении ЗС ГО, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года, в проект перечня актуальных вопросов обеспечения национальной безопасности для межведомственной проработки и подготовки проектов поручений Президента Российской Федерации и решений Совета Безопасности Российской Федерации в I полугодии 2016 года.

Вместе с тем сведения о соответствующей проработке перечней объектов, которые могут быть переданы субъектам Российской Федерацией, отсутствуют.

⁹ Письмо Росимущества от 11 ноября 2015 года № ОД-06/47211 в адрес Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.О. Рогозина и Аппарата Совета Безопасности Российской Федерации.

Согласно дорожным картам об оптимизации состава имущества государственной казны Российской Федерации приказа № 488 решения об осуществлении действий с объектами ЗС ГО могут быть приняты межведомственной комиссией (Росимущество, Минэкономразвития России, МЧС России), но такая комиссия не создана.

2) Объекты жилого фонда.

Общее количество объектов жилого фонда с 1 января 2013 года сократилось на 5299 объектов, или 44 %, и составило 6716 объектов, что объясняется приватизацией и передачей органам местного самоуправления. Росимуществом запланированы к передаче 3965 объектов жилого фонда.

Значительную часть имущества государственной казны составляют не вошедшие в перечень приватизируемых объектов ФГУП¹⁰ объекты жилищного фонда и необходимой для их эксплуатации инженерной инфраструктуры. При этом в связи с неудовлетворительным техническим состоянием объектов жилого фонда органы местного самоуправления отказываются принимать их до проведения ремонта. Попытки Росимущества обязать принять объекты в судебном порядке не увенчались успехом, так как суд счел необходимым наличие согласия органов местного самоуправления на прием объектов.

В качестве пилотного проекта разработан алгоритм obligations органов местного самоуправления принимать объекты в муниципальную собственность, в том числе в судебном порядке, который в 2015 году рассматривался на заседании комитета «Управление имуществом, составляющим казну Российской Федерации, в том числе земельными участками, находящимися в государственной собственности» Экспертно-консультационного совета при Росимуществе (далее - Комитет). Принято решение о целесообразности внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части разработки упрощенной процедуры передачи жилого фонда в собственность муниципальных образований¹¹, предусмотрев выделение денежных средств федерального бюджета на капитальный ремонт таких объектов (за

¹⁰ Объекты, относящиеся к жилищному фонду (жилые помещения, многоквартирные дома) и инженерной инфраструктуре, необходимой для обеспечения надлежащей эксплуатации объектов жилищного фонда, не вошедшие в уставной капитал приватизируемых предприятий и находящиеся в государственной казне, подлежат передаче в муниципальную собственность (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», постановление № 3020-1).

¹¹ По аналогии с Федеральным законом от 8 декабря 2011 года № 432-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

исключением аварийного жилья), а также на расселение аварийного жилья. Сведения о разработке такого нормативного правового акта отсутствуют.

В соответствии с информацией ТУ Росимущества (на основании имеющихся сметных расчетов), на проведение ремонтных работ объектов жилого фонда, включая общежития, а также ОКН, в 2016-2018 годах требуется по 421742,4 тыс. рублей ежегодно.

Вместе с тем одной из многочисленных категорий дел, ответчиками по которым выступают ТУ Росимущества, являются иски о взыскании (задолженности по коммунальным платежам, по оплате ремонтных работ общего имущества многоквартирного дома, уплате ежемесячных взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме и др.). Выборочный анализ дел данной категории (53 иска) показал, что судами удовлетворяются исковые требования управляющих компаний в 90 % случаев (удовлетворен 41 иск, частично удовлетворены 2 иска, в 4 судебных делах истцы отказались от заявленных требований, 1 иск оставлен без рассмотрения, 5 дел находятся в стадии рассмотрения). Таким образом, дополнительные расходы федерального бюджета обусловлены несвоевременным урегулированием вопроса по оплате Росимуществом обязательных платежей по содержанию имущества.

3) Объекты недропользования.

Динамика фонда скважин, пробуренных за счет средств государственного бюджета, распределенного и нераспределенного фонда недр, согласно данным информационно-аналитической системы «Федеральный реестр скважин» (далее - ИАС ФРС)¹², по состоянию на 22 июня 2016 года представлена в таблице:

	Всего	По статусу (состоянию)			
		в консервации	ликвидировано	в неустановленном состоянии	в эксплуатации
2010 г.	92226	8448	37426	39151	7201
2011 г.	99754	10266	40327	41664	7497
2012 г.	100475	10365	40725	41799	7586
2013 г.	130744	10855	43011	69247	7631

¹² ИАС ФРС, введенная в эксплуатацию приказом Роснедр от 2 июля 2013 года № 571, создавалась с 2005 года в рамках проводимой по поручению Президента Российской Федерации от 31 октября 2005 года № ПР-1794 инвентаризации скважин, пробуренных за счет государственного бюджета. ИАС ФРС - программно-аппаратный комплекс, предназначенный для автоматизации и информационно-аналитической поддержки планирования и исполнения государственных функций по контролю состояния фонда скважин, связанного с их опасными проявлениями, принадлежности к распределенному или нераспределенному фонду недр и вопросами имущественного учета.

	Всего	По статусу (состоянию)			
		в консервации	ликвидировано	в неустановленном состоянии	в эксплуатации
2014 г.	131283	10981	43184	69442	7676
2015 г.	132481	11007	43392	70402	7680
2016 г.	133179	11013	43853	71018	7295
Структура скважин (2016 г.), %	100,0	8,3	32,9	53,3	5,5

Общий объем государственного фонда скважин, с учетом ревизии данных 2005 года и сокращения дублирующихся сведений, проведенных в 2009-2016 годах, имеет тенденцию к росту. К государственному фонду скважин отнесены только геологоразведочные скважины, пробуренные за счет государственных средств до 2002 года, а также скважины параметрического бурения, бурящиеся до настоящего времени по заказам Роснедр и его территориальных органов за счет госбюджета в рамках регионального этапа геологоразведочных работ. Всего на территории России насчитывается от 1 до 1,5 миллиона скважин глубокого бурения на нефть и газ.

Из 133179 скважин государственного фонда 27525 скважин, или 20,7 %, приходятся на нераспределенный фонд недр, в том числе: 1211 - в консервации, 16683 - ликвидированы, 9631 - в неустановленном состоянии.

Фонд бесхозных скважин (скважин, не имеющих балансодержателя) насчитывает 42166 скважин, из которых 16683 скважины находятся на нераспределенном фонде недр. Реальные масштабы проблемы бесхозных скважин существенно больше, поскольку в приводимых оценках не участвуют порядка 60 тыс. скважин, состояние которых не определено до настоящего времени.

Поскольку данные о собственниках и правообладателях скважин фрагментарны и не поддерживаются в актуальном состоянии, подтверждающая их первичная документация в большинстве случаев отсутствует, полнота и качество информации по имущественному учету не позволяют сделать полноценную оценку государственного фонда скважин.

Необходимо отметить, что в целях обеспечения экологической безопасности именно учет ликвидированных скважин является более актуальной проблемой, чем учет скважин, находящихся в консервации: из общего числа выявленных опасных скважин около 70 % числятся на момент обследования как ликвидированные.

В 2007-2015 годах Роснедрам были выделены на цели ликвидации опасных скважин 1653 млн. рублей, что позволило в рамках государственных контрактов провести обследование 1876 потенциально экологически

опасных скважин нераспределенного фонда недр, из которых были ликвидированы 177, представляющих наибольшую опасность.

В 2009-2016 годах работы по мониторингу скважин государственного фонда выполнены в рамках государственных контрактов Роснедр с ОАО «НПЦ «Недра» и АО «Росгео» (ОАО «НПЦ «Недра» контролируется АО «Росгео») на общую сумму 1200 млн. рублей с ежегодным финансированием от 100 млн. рублей (2013 год) до 252,4 млн. рублей (2016 год).

Действующее бюджетное законодательство предусматривает использование выделяемых Роснедрам лимитов финансирования из средств федерального бюджета целевым назначением на осуществление расходов по инвентаризации фонда скважин, консервации и ликвидации горных выработок на нераспределенном фонде недр.

В настоящее время насчитывается 439 экологически опасных скважин на нераспределенном фонде недр, 1211 пребывают в длительной консервации.

Из 8160 учтенных объектов государственной казны данной категории 8118 относились к скважинам разного вида и связанным с ними сооружениям. Из оставшихся 42-х объектов часть может быть однозначно исключена из состава скважин (например, «бункер руды и породы», РНФИ П12290004565), часть после уточнения может быть отнесена к скважинам. При этом в сопоставлении динамика фонда скважин ИАС ФРС и ИС «Казна» выглядит следующим образом:

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
ИАС ФРС	130744	131283	132481	133179
ИС «Казна»	6962	6993	6947	8086

Из 11695 скважин, находящихся в хозяйственном обороте (скважин в эксплуатации и законсервированных скважин, из которых может быть возобновлена добыча), 554 скважины имеют балансодержателя в лице ТУ Росимущества.

Законсервированные скважины (а в ряде случаев и ликвидированные) представляют интерес с позиций их потенциального вовлечения в хозяйственный оборот. Стоимость бурения нефтегазовой скважины и ее обустройство с целью эксплуатации может достигать 300-500 млн. рублей в зависимости от региона, горно-геологических условий и глубины бурения, в то время как реконструкция и восстановление законсервированной скважины, как правило, не превышает 5-10 млн. рублей (при удовлетворительном техническом состоянии).

На запрос о представлении информации об аренде скважин, составляющих казну Российской Федерации и расположенных на лицензионных участках, Минприроды России сообщило, что вопросы текущего имущественного состояния составляющих государственную казну объектов недвижимости, в том числе находящихся на распределенном фонде недр скважин, а также распоряжения указанными объектами, не входят в компетенцию Минприроды России, указанные вопросы находятся в компетенции Минэкономразвития России и Росимущества.

Вместе с тем по итогам проведенного ОАО «НПЦ «Недра» мониторинга фонда глубоких скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств и находящихся на нераспределенном фонде недр, за 2015 год сделан вывод, что из числа законсервированных скважин, около 300 скважин, давших промышленные притоки нефти и газа с дебитами от 10 до 200 куб. м/сут., могут быть предметом хозяйственного оборота.

Таким образом, несмотря на ведущуюся с 2005 года работу во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 31 октября 2005 года № Пр-1794 по инвентаризации скважин, пробуренных за счет государственного бюджета, сведения об объектах недропользования, содержащиеся в ИАС ФРС и ИС «Казна», не синхронизированы, межведомственное взаимодействие по учету указанной категории объектов казны Российской Федерации не организовано, полноценный мониторинг их состояния с целями как обеспечения экологической безопасности, так и вовлечения в хозяйственный оборот не обеспечен.

Вопросы дополнительного финансового обеспечения Росимущества в 2014-2016 годах в целях обеспечения ликвидации аварийных скважин Астраханского газоконденсатного месторождения (далее - АГКМ) (по предварительным расчетам, до 6 млрд. рублей) рассматривались на заседаниях Рабочей группы Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период и были отклонены (протоколы от 29 августа 2013 года № 1, от 27 августа 2014 года № 1, от 28 августа 2015 года № 1).

По мнению Минфина России (письма в Росимущество от 27 ноября 2015 года № 14-01-07/68976, в Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 года № 14-01-07/00399), расходы по соблюдению стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, а также ликвидации аварийных скважин должны быть осуществлены за счет собственных средств недропользователя.

Следует отметить, что на основании судебного решения (решение Ханты-Мансийского районного суда от 17 марта 2014 года по делу № 33-2774/2014, подтвержденное определением Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 1 июля 2014 года) ТУ Росимущества в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре обязано в срок до 31 декабря 2018 года провести обследование состояния 929 нефтяных скважин глубокого бурения, являющихся собственностью Российской Федерации, с целью выявления состояния скважин, наличия признаков аварийности для последующего проведения работ по приведению объектов в безопасное состояние. Проведение указанных работ оценивается в сумму 65 млн. рублей.

Согласно статье 22 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее - Закон о недрах) к числу основных обязанностей пользователей недр, в том числе, отнесены:

- сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях; ликвидация в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию;

- обеспечение безопасности горных выработок, буровых скважин и иных связанных с пользованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр¹³.

До введения последней нормы Закона о недрах именно этот пробел в законодательстве рассматривался Минприроды России как препятствующий возложению обязанности по обеспечению безопасности всех скважин, расположенных в границах лицензионного участка, вне зависимости от их собственников, на недропользователя. Тем не менее, по мнению Минприроды России, необходимы правовые основания, позволяющие передать пробуренные за счет государственных средств скважины в собственность владельца лицензии для осуществления мониторинга и их последующей ликвидации за счет его собственных средств.

Минприроды России подготовлен законопроект (письмом от 30 июня 2016 года № 17-11-53/15472 законопроект направлен на согласование в Минфин России, Минэкономразвития России, Роснедра и Росимущество), которым предлагается установить, что скважины, созданные для осуществления геологического изучения, разведки и добычи полезных ис-

¹³ Норма введена Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами».

копаемых, находящиеся в собственности Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и расположенные в границах участка недр, предоставленного в пользование, передаются пользователю недр в аренду - если в соответствии с техническим проектом и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием недр, предусмотрено использование подлежащих передаче пользователю недр скважин при проведении работ на участке недр, либо в безвозмездное пользование - если такое использование не предусмотрено.

Порядок передачи пользователям недр скважин в аренду или безвозмездное пользование должен устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Учитывая, что подготовка проектной документации осуществляется пользователем недр на основании технического задания на проектирование, разработанного и утвержденного пользователем недр, и имеющейся геологической и иной информации о недрах и подлежит согласованию комиссией, создаваемой Роснедрами с представителями Минприроды России, Роснедр, Росприроднадзора, Ростехнадзора¹⁴, в отсутствие заинтересованности недропользователя, участия представителей собственника, исчерпывающей информации о скважинах государственного фонда недр в границах лицензионного участка, проектируемые нормы могут не достичь требуемого эффекта (по аналогии с изменениями, внесенными в статью 22 Закона о недрах Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ).

В рамках исполнения представления Счетной палаты Российской Федерации от 28 сентября 2016 года № 14-229/14-02 Минприроды России совместно с Росимуществом, ФГБУ «Росгеолфонд» и АО «НПЦ Недр» разработан план-график реализации мероприятий по синхронизации данных ИАС «ФРС» и реестра федерального имущества до конца 2017 года. Готовится к подписанию соглашение о порядке взаимодействия Роснедр и Росимущества по информационному обмену сведениями, необходимыми для учета федерального имущества в реестре федерального имущества и содержащимися в ИАС «ФРС» (в соответствии с письмом Минприроды России от 5 декабря 2016 года № 01-11-28/33051, письмом Росимущества от 6 декабря 2016 года № ДП-07/50607).

¹⁴ Пункты 3, 5, 6 Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 года № 118.

4) Объекты культурного наследия.

С 1 января 2013 года общее количество ОКН увеличилось на 872 объекта, или на 14 %, и составило 7002 объекта.

Приказом № 488 не предусматриваются конкретные мероприятия, реализуемые Росимуществом на основании поручения Правительства Российской Федерации от 20 июля 2012 года № ИШ-П44-4173, по передаче в оперативное управление ФГБУК «АУПИК» ОКН федерального значения. При этом по итогам 2015 года за ФГБУК «АУПИК» закреплено в общем количестве 109 ОКН, или порядка 2 процентов.

В связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в 2014 году, у Росимущества возникла необходимость оформления охранных обязательств в отношении ОКН, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в государственной казне и не переданных в безвозмездное пользование. Охранные обязательства в отношении данных ОКН не подготавливались и не утверждались в связи с отсутствием необходимого финансирования.

По итогам проведенного в 2015 году мониторинга по осуществлению работ на ОКН (реставрация, ремонт и т.п.) (контрольное событие 1.3.13.14 плана-графика реализации мероприятий Госпрограммы) Росимуществом сформирована потребность в сумме 13211,93 млн. рублей (324 объекта).

Несмотря на внесение в 2015 году¹⁵ изменений в Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», позволяющих продавать ОКН на конкурсе и учитывать стоимость восстановления объекта при определении размера начальной цены торгов, соответствующая работа практически не начата: на 15 июня 2016 года планируется приватизация лишь 79 объектов (порядка 1 процента).

5) Объекты воздушного и водного транспорта.

За период с 1 января 2013 года по 15 июня 2016 года общее количество объектов воздушного и водного транспорта уменьшилось с 1102 до 1028 объектов, или на 7 процентов.

К числу основных проблем, связанных с содержанием объектов воздушного и водного транспорта, относится вопрос финансирования хране-

¹⁵ Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 315-ФЗ.

ния конфискованных морских судов под флагом иностранных государств до момента их продажи или утилизации.

В соответствии с законодательством такие суда подлежат продаже на аукционах или могут быть утилизированы, если не были проданы (в соответствии с пунктом 4 статьи 54 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»). Между тем до аукциона необходимо зарегистрировать право собственности Российской Федерации. Осуществление процедуры регистрации права собственности на суда без исключения из соответствующего реестра иностранных государств не представляется возможным (процесс исключения морских судов, конфискованных в судебном порядке, из иностранных реестров морских судов, осуществляемый путем взаимодействия с МИД России, является длительным).

До решения вопроса планировалось (в соответствии с письмом Минфина России от 26 июля 2013 года № 14-01-07/29882) осуществлять оплату хранения судов по исполнительным листам после принятия решений судов. Вместе с тем дополнительные средства на оплату исполнительных листов в необходимом объеме не выделяются, что приводит к блокированию счетов ТУ Росимущества.

ТУ в Камчатском крае оплачено 149931,6 тыс. рублей ЗАО «Петропавловск-Камчатский судоремонтный завод», ООО «РосМорСпецСервис», ООО «Судоремонтное предприятие «Гроско», ООО «Судоремонтно-лизинговая компания «Причал», ООО «СпецМорТрансСервис», ООО «РосМорСервис»; ТУ в Приморском крае оплачено 22926,9 тыс. рублей ИП Воробьев В.Н., ООО «СЕНК ДВ»; ТУ в Сахалинской области оплачено 17162,9 тыс. рублей ООО «Сахалинская логистическая компания».

Отмечается рост численности конфискованных судов в составе государственной казны: 56 - на 1 января 2014 года, 67 - на 1 января 2015 года, 74 - на 28 июля 2016 года.

По состоянию на 28 июля 2016 года зарегистрированы 19 конфискованных морских судов под флагом Российской Федерации.

В целях решения проблемы в 2015-2016 годах Минэкономразвития России разработаны проекты нормативных правовых актов, направленных на совершенствование процедуры распоряжения конфискованными морскими судами, в том числе утилизации объектов без предварительного проведения аукционов по их продаже (проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными

судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов» и проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов»).

Одним из вариантов действий по минимизации объектов данной категории, из числа предусмотренных приказом № 488, является взаимодействие с ДОСААФ России. Федеральное имущество предоставляется ДОСААФ России на основании договоров безвозмездного пользования и юридически не выбывает из казны Российской Федерации. Таким образом, указанный вариант действий не является способом минимизации объектов казны Российской Федерации, но частично решает проблему обеспечения сохранности.

В отсутствие нормативно закрепленных обязанностей отраслевых федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по управлению имуществом государственной казны специализированных категорий, в условиях сосредоточения ответственности в указанной области исключительно у Росимущества, сохранность имущества казны Российской Федерации при текущем уровне их взаимодействия не обеспечивается.

3. Оценка обоснованности и результативности мер по вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации

Оценка финансового результата деятельности Росимущества по управлению объектами имущества казны Российской Федерации приводится в таблице:

	(млн. руб.)	
	2014 г.	2015 г.
Доходы, всего	1396,0	1736,7
в том числе: доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего государственную казну (за исключением земельных участков)	1348,5	1687,8
продажа объектов иного имущества казны Российской Федерации*	47,46	48,92
Расходы на содержание объектов казны Российской Федерации без учета расходов по исполнительным листам и прочим услуг по их содержанию	490,6	352,9
Превышение доходов над расходами	905,40	1383,80

* В том числе земельные участки с расположенными на них объектами недвижимого имущества.

Положительный финансовый результат обусловлен получением доходов от передачи федерального имущества в аренду. Доля доходов от продажи (приватизации) объектов не превышает 3 процентов.

Необходимо констатировать низкое качество планирования деятельности по вовлечению в оборот объектов имущества государственной казны Российской Федерации: подготовка планов мероприятий, предусматривающих реализацию системных решений по вовлечению в оборот отдельных категорий имущества государственной казны, Росимуществом не производится.

Результаты анализа представленных к проверке данных ИС «Казна» на 15 июня 2016 года в структуре способов планируемого вовлечения в оборот:

Вид использования	Количество объектов, ед.	% от общего числа объектов (76321 ед.)
Включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества	1630	2,1
Закрепление на праве оперативного управления	5439	7,1
Закрепление на праве хозяйственного ведения	2876	3,8
Передача в аренду	3757	4,9
Передача в безвозмездное пользование	5537	7,3
Передача в доверительное управление	3019	4,0
Передача в муниципальную собственность	6061	7,9
Передача в собственность субъекта РФ	4531	5,9
Утилизация	1	0,0
Итого вид использования определен	32851	43,0
Иное использование	9751	12,8
Пустые (незаполненные) ячейки	33719	44,2
Итого вид использования не определен	43470	57,0

Способы вовлечения в оборот, предусматривающие минимизацию объектов казны Российской Федерации (пункты 1, 2, 3, 7, 8, 9 таблицы), установлены в отношении 20538 объектов, или 27 % от общего количества (76321 объект).

Перераспределение имущества между публично-правовыми образованиями

По данным периодической отчетности ТУ Росимущества, формируемой на основании приказа Росимущества от 22 декабря 2014 года № 508 «О периодической отчетности территориальных органов Росимущества», количество объектов (недвижимого и движимого имущества), переданных из федеральной собственности в собственность публично-правовых образований в 2015 году составило 3930 объектов, за I полугодие 2016 года - 1751 объект. При этом в собственность Российской Федерации принят 3641 объект в 2015 году, 881 объект - в I полугодии 2016 года.

В числе причин, препятствующих решению задачи минимизации объектов казны Российской Федерации, Росимущество называет отказ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований от принятия объектов государственной казны в связи с плохим техническим состоянием передаваемых объектов, наличием незаконных перепланировок, незаконно проживающих лиц. Таким образом, Росимуществом отмечается выборочный подход субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к вопросу о готовности принять федеральное имущество.

Росимуществом предлагается внести изменения в нормативные правовые акты, предусмотрев передачу федерального имущества в одностороннем порядке (исключив возможность отказа от принятия имущества), при этом компенсируя затраты органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на последующее приведение объектов в надлежащее состояние.

В то же время необходимо отметить, что указанные публично-правовые образования сами выступают инициаторами передачи федерального имущества на иной уровень собственности. Так, за период с 2014 года по сентябрь 2016 года в Росимущество и его территориальные органы поступили обращения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований о передаче 5962 объектов недвижимого имущества (данные Росимущества).

Выборочный анализ сведений о реализации поручений (распоряжений) Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (письмо Росимущества от 6 сентября 2016 года № СА-07/37373) по вопросам о перераспределении имущества между публично-правовыми образованиями показал, что основной причиной неисполнения ряда поручений является непоступление от заинтересованных органов власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований пакета документов, соответствующего требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» (далее - постановление № 374) и необходимого для рассмотрения вопроса о возможности осуществления передачи.

Подпунктом «л» пункта 1 постановления № 374 предусмотрена необходимость предоставления документа, подтверждающего фактическое ис-

пользование предлагаемого к передаче имущества, в случае, если указанное имущество используется органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями в целях, необходимых для осуществления их полномочий и обеспечения их деятельности согласно соответствующим федеральным законам.

Несмотря на однородную гипотезу указанной нормы, по мнению Минэкономразвития России (письмо Минэкономразвития России от 14 ноября 2016 года № Д06и-2633), представление данного документа является обязательным.

В соответствии с материалами, подготовленными субъектами Российской Федерации в 2016 году к заседанию Государственного совета Российской Федерации (Белгородская область, Мурманская область), указанное требование затрудняет перераспределение имущества между уровнями публичной собственности в случае, если федеральное имущество фактически не используется вышеуказанными субъектами.

Так, в целях приема в областную (муниципальную) собственность недвижимого имущества для размещения соответствующих органов или организаций возникает необходимость предварительного оформления договоров аренды (пользования) имущества, что увеличивает сроки принятия решений о его передаче. При этом направление средств муниципальных образований либо субъектов Российской Федерации на ремонт объектов федерального имущества, зачастую находящихся в неудовлетворительном состоянии, будет признано нецелевым расходованием средств соответствующего бюджета.

Тем самым позиция ведомств о необходимости документального подтверждения факта использования имущества его потенциальным приобретателем является фактором, препятствующим вовлечению федерального имущества в оборот.

Предоставление имущества на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления

Росимуществом не на должном уровне осуществляются полномочия, установленные пунктами 5.21 и 5.22 Положения о Росимуществе, по закреплению находящегося в федеральной собственности имущества на праве оперативного управления и на праве хозяйственного ведения за федеральными государственными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями.

Так, выборочная проверка объектов, переданных в государственную казну г. Москва (в соответствии с распоряжением Правительства Москвы от 29 мая 2012 года № 261-РП), показала, что они используются структурами МВД России (например, административное здание по адресу: г. Москва, Сормовский проезд, д. 13, к. 2, используется под размещение отделения УВД по ЮВАО ГУ МВД России, а в здании по адресу: г. Москва, ул. Дурова, д. 18, размещено УФМС по Мещанскому району ЦАО г. Москвы¹⁶; в здании по адресу: г. Москва, Проспект Мира, д. 207, к. 1, располагается МО ГИБДД ТНРЭР № 3 ГУ МВД России), несмотря на то, что указанные объекты подлежат закреплению за федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3.

Согласно информации Росимущества об участии в работе по закреплению за создаваемыми (реорганизуемыми) учреждениями ФСИН России на праве оперативного управления относящегося к федеральной собственности недвижимого имущества и предоставлению в постоянное (бессрочное) пользование этим учреждениям земельных участков:

Распорядительный акт Правительства Российской Федерации	Количество создаваемых учреждений	Срок государственной регистрации учреждений/ срок закрепления имущества	Стадия
Распоряжение от 15 июня 2013 г. № 988-р «О создании федеральных казенных учреждений»	17 учреждений (к закреплению: 51 ОН, 9 ЗУ)	до 1 декабря 2013 г./ не установлен	Исполнено в части 5 учреждений
Распоряжение от 1 октября 2013 г. № 1774-р «О реорганизации федеральных казенных образовательных учреждений начального профессионального образования ФСИН России»	4 учреждения (к закреплению: 16 ОН)	в течение 3 месяцев/ в течение 6 месяцев	Исполнено в части 2 учреждений
Распоряжение от 22 октября 2015 г. № 2126-р «О создании федеральных казенных учреждений Управления Федеральной службы исполнения наказаний»	4 учреждения (к закреплению: 10 ОН, 1 ЗУ)	до 1 января 2016 г./ в течение 6 месяцев со дня государственной регистрации учреждений	Исполнено в части 3 учреждений
Распоряжение от 26 февраля 2016 г. № 292-р «О создании федерального казенного учреждения «Колония-поселение № 3 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Чеченской Республике»	1 учреждение (к закреплению: 10 ОН, 1 ЗУ)	до 1 июля 2016 г./ в течение 6 месяцев со дня государственной регистрации учреждения	Не исполнено

¹⁶ Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 ФМС России упразднена, ее функции переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, к настоящему времени завершено закрепление имущества лишь за 10 из 26 учреждений ФСИН России. Исходя из проанализированных писем ТУ Росимущества, невыполнение данной задачи связано с отсутствием обращений ФСИН России, а также подведомственных ему учреждений в целях закрепления за ними имущества.

В нарушение требований пункта 5.21 Положения о Росимуществе, пункта 4.1.9 Положения о Территориальном управлении Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Воронежской области, утвержденного приказом Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 5 марта 2009 года № 63, ТУ Росимущества в Воронежской области допускается использование юридическими лицами объектов казны Российской Федерации без закрепления на праве оперативного управления (хозяйственного ведения): зданий военкоматов в г. Воронеже по адресам: проспект Труда, д. 33, общей площадью 1796,7 кв. м, (РНФИ В13380000344) и ул. Цюрупы, д. 11а (РНФИ В12380014056), общей площадью 630,8 кв. м, а также нежилых встроенных помещений отделения ФГУП «Почта России» по адресу: г. Воронеж, проспект Труда, д. 1, литера А, общей площадью 104,3 кв. м (РНФИ В13380004391).

При этом в соответствии с установленным Росимуществом порядком принятия решений о закреплении федерального недвижимого имущества, составляющего имущество государственной казны Российской Федерации, на праве оперативного управления за федеральными органами власти, их территориальными органами, ФГУ (бюджетными, казенными, автономными), наличие кадастровых паспортов объектов недвижимости и заверенных в установленном порядке копий документов технического учета (технической инвентаризации) объектов недвижимости, в том числе объектов незавершенного строительства, является необязательным. Соответствующие решения могут быть приняты на основании имеющихся копий документов технического учета (технической инвентаризации)¹⁷, что приводит к рискам, связанным с неточной идентификацией объекта и неполнотой информации о правах на него.

Приватизация (продажа, внесение в уставный капитал хозяйственных обществ)

В перечне объектов государственной казны на 15 июня 2016 года ТУ Росимущества установлен вид использования «Включение в прогнозный

¹⁷ Согласно письмам Росимущества от 22 марта 2013 года № ИБ-06/12205, от 22 апреля 2013 года № ИБ-06/17715, от 27 декабря 2013 года № ИБ-06/61575.

план (программу) приватизации федерального имущества» в отношении сравнительно незначительного числа объектов имущества казны - 1630 объектов, или 2 % от их общего числа, что не отвечает цели минимизации объектов имущества казны Российской Федерации.

Невысокая доля объектов государственной казны, планируемых к приватизации, объясняется Росимуществом необходимостью обеспечения ТУ Росимущества поступления в федеральный бюджет доходов от сдачи в аренду федерального имущества в соответствии с утвержденными плановыми заданиями, что не соотносится с задачами Госпрограммы по минимизации объектов федерального имущества.

При этом количество объектов имущества казны Российской Федерации, которые по состоянию на 15 июня 2016 года ТУ Росимущества планируется передать в аренду, с учетом данных о виде использования, в общем объеме незначительно (около 5 процентов).

Сводная информация об объектах, включенных в прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества (на сентябрь 2016 года):

Распоряжение	Период	Количество объектов, ед.					Предусмотренный способ отчуждения	
		всего	земельные участки (в т.ч. с объектами недвижимости)	суда	помещения, отдельно стоящие здания и сооружения	движимое имущество	внесение в уставный капитал	продажа
От 30.11.2009 г. № 1805-р	2010 г.	291	32	24	235	0	229	62
От 27.11.2010 г. № 2102-р	2011-2013 гг.	734	328	36	337	33	462	272
От 01.07.2013 г. № 1111-р	2014-2016 гг.	1565	1017	54	488	6	764	801

Пунктом 56 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 1 марта 2016 года № ДМ-П13-1100, предусмотрено дополнение в I-II кварталах 2016 года прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы объектами недвижимого имущества государственной казны в целях их последующей продажи.

В I и II кварталах 2016 года в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 21 января 2016 года № 53-р, от 20 февраля 2016 года № 257-р и от 22 апреля 2016 года № 753-р перечень иного имуще-

ства, планируемого к приватизации в 2014-2016 годах, был дополнен 95 позициями. На данном основании пункт 56 Плана признан выполненным.

Вовлечение объектов в оборот путем продажи (на 16 августа 2016 года):

Год подведения итогов торгов	Количество проданных объектов				Способ приватизации					Сумма продажи, руб.
	всего	земельные участки (в т.ч. с расположенными на них объектами недвижимости)	суда	помещения, отдельно стоящие здания и сооружения	аукцион (открытый)	аукцион (закрытый)	преимущественное право	публичное предложение	продажа без объявления цены	
2011 г.	6	3	3							131939000,00
2012 г.	40	22	15	3	18	10			12	155418962,00
2013 г.	22	16	1	5	19	2				166829405,00
2014 г.	22	15	1	6	14	5	1	2		93496476,11
2015 г.	38	3	2	33	12			9	17	48920385,12
2016 г.	64	11	13	40	19			8	37	137007620,19
Итого	192	70	35	87	82	17	1	19	66	733611848,42*

* За период 2011-2015 годов поступления составили 596604228,23 рубля, то есть в среднем по 119320845,65 рубля в год.

Средние темпы продажи объектов имущества государственной казны в 2011-2015 годах составили 26 объектов в год. При этом план (программа) приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы в части продажи иного имущества выполнен на 15 % (124 из 801 объекта проданы).

Передача имущества религиозного назначения в собственность (безвозмездное пользование) религиозных организаций

По мнению Росимущества, большая часть объектов культурного наследия, учтенных в реестре федерального имущества, является имуществом религиозного назначения, основным путем вовлечения в оборот которого является передача имущества религиозным организациям в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества, религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

Основанием для рассмотрения вопроса о передаче религиозной организации государственного или муниципального имущества религиозного назначения является заявление религиозной организации, представленное в письменной форме в уполномоченный орган после согласования с вышестоящим руководящим органом (центром) религиозной организации.

Таким образом, передача имущества религиозным организациям имеет заявительный характер, что, по мнению Росимущества, приводит к низким темпам вовлечения в оборот имущества религиозного назначения.

Росимуществом сообщается о ведении разъяснительной работы по передаче имущества религиозного назначения в рамках деятельности рабочей группы по рассмотрению вопросов о передаче имущества религиозного назначения религиозным организациям, созданной ТУ Росимущества в Московской области в мае 2015 года с привлечением представителей Московской епархии Русской Православной Церкви, Министерства культуры Московской области и Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Московской области. Сведения о результативности данной работы к проверке не представлены.

Передача имущества казны Российской Федерации в аренду

В ходе проверки проанализированы документы, связанные с передачей Росимуществом в аренду объектов недропользования.

Согласно данным Росимущества в 2016 году в аренде находятся (находились) 316 скважин, переданных на основании 158 договоров аренды. Из них 7 договоров аренды заключены на использование скважин на воду (водозаборные, термальные). Подавляющее большинство переданных в аренду скважин составляют скважины на нефть и газ - около 93 процентов.

Выявлены случаи, когда срок действия договора аренды скважин превышал срок действия лицензии арендатора на право пользования недрами. С учетом требований статьи 20 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» право пользования недрами прекращается по истечении установленного в лицензии срока ее действия. В связи с этим, предоставление Росимуществом в аренду скважин по истечении срока лицензии является необоснованным (договоры от 19 декабря 2012 года № 5423, от 26 августа 2003 года № 1426-ФУЧ/1/13-К).

Доходы федерального бюджета от аренды скважин ежемесячно составляют порядка 21 млн. рублей.

На основании части 4 статьи 18 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 21 августа 2010 года № 645 «Об имущественной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства при предоставлении федерального имущества» Росимуществом утвержден перечень недвижимого федерального имущества (за исключением земельных участков), свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства), для предоставления во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе субъектам малого и среднего предпринимательства, включающий 473 объекта недвижимости.

Перечень сформирован на основании предложений территориальных управлений Росимущества и не включает объекты недвижимого имущества казны Российской Федерации, расположенные на территории 33 субъектов Российской Федерации, в том числе: г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Московской, Калужской, Нижегородской областей, а также ряда иных субъектов Российской Федерации.

Результативность мер по вовлечению в оборот объектов имущества казны Российской Федерации Росимуществом не обеспечена:

- доходы от передачи в пользование и продажи объектов государственной казны в 2014 году составили 1396 млн. рублей, в 2015 году - 1737 млн. рублей, при этом доля доходов от приватизации не превышает 3 %;

- поступления в бюджет Российской Федерации практически в полном объеме обеспечиваются доходами от сдачи имущества государственной казны в аренду, при этом количество объектов имущества казны Российской Федерации с целевой функцией «передача в аренду» в общем объеме незначительно (около 5 %);

- способы вовлечения в оборот, предусматривающие минимизацию объектов казны Российской Федерации, установлены в отношении менее трети объектов (27 %);

- включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества предусмотрено в ИС «Казна» в отношении недопустимо малого количества объектов (2 % от общего числа);

- средние темпы продажи объектов имущества государственной казны в 2011-2015 годах составили 26 объектов в год. При этом план (программа) приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы в части продажи иного имущества выполнен на 15 % (124 из 801 объекта проданы);

- выборочный подход субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к вопросу о готовности принять федеральное имущество, а также необходимость подтверждения фактического использования предлагаемого к передаче имущества приводит к низким темпам перераспределения имущества казны Российской Федерации, подлежащего передаче на иной уровень публичной собственности;

- допускается использование ФГУП, ФГУ объектов казны Российской Федерации без закрепления на праве оперативного управления (хозяйственного ведения);

- заявительный характер передачи имущества религиозным организациям приводит к низким темпам вовлечения в оборот имущества религиозного назначения.

Выводы

1. В отсутствие у Росимущества полномочий по регулированию отношений в сфере управления имуществом государственной казны, ведомственными актами Росимущества в области организации и контроля деятельности агентства и его структурных подразделений достаточный уровень нормативного правового регулирования обеспечен быть не может. В свою очередь, Минэкономразвития России соответствующие нормативные правовые акты не приняты.

2. Плановые значения показателя эффективности Подпрограммы 1 Госпрограммы «Доля объектов казны Российской Федерации, для которых определена целевая функция» предусматривающие рост числа объектов с установленным целевым назначением к 2018 году лишь до 30 %, не соответствуют ожидаемому результату достижения цели 1 Подпрограммы 1 Госпрограммы - определение целей управления применительно к каждому объекту государственной казны.

3. Полнота и достоверность сведений об имуществе государственной казны Российской Федерации в реестре федерального имущества и ИС «Казна» не обеспечены:

- данные указанных подсистем в полном объеме не синхронизированы;
- отсутствует однозначная категоризация объектов;
- данные о виде использования объектов государственной казны в ИС «Казна» сформированы в отношении менее половины объектов (43 %);
- полноценная инвентаризация имущества государственной казны не проводится;
- выявлены факты искажения сведений об имуществе государственной казны;
- сведения об имуществе казны в разрезе оснований поступления и выбытия не формируются;
- не подлежащее приватизации имущество акционированных ФГУП в безусловном порядке в составе имущества государственной казны не отражается;
- в отсутствие должного контроля Росимущества за деятельностью его территориальных органов величина совокупного завышения данных о балансовой стоимости недвижимого имущества казны Российской Федерации в реестре федерального имущества и, как следствие, в формируемой бухгалтерской (бюджетной) отчетности Росимущества составила за 2014 год 1422805007,85 тыс. рублей, за 2015 год - 1423310475,8 тыс. рублей.

4. Минфином России не приняты акты:

- устанавливающие порядок ведения аналитического учета объектов имущества казны Российской Федерации на основании информации из реестра федерального имущества, а также периодичность отражения в бюджетном учете операций с объектами, составляющими государственную казну Российской Федерации, предусмотренные пунктом 145 Инструкции № 157н, что влечет применение территориальными органами Росимущества разных подходов к формированию данных о балансовой стоимости объектов имущества казны;

- определяющие порядок бюджетного учета объектов имущества казны Российской Федерации при изменении состава субъектов, уполномоченных ими распоряжаться, в частности, при передаче имущества в доверительное управление, что имеет следствием дублирование данных об имуществе казны в консолидированном балансе Российской Федерации.

5. Качество планирования расходов на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации, эффективность освоения выделенных на эти цели бюджетных средств в Росимуществе не отвечают предъявляемым требованиям. В составе объектов государственной казны в течение длительного времени имеется необоснованно большое число объектов, не связанных с достижением задач Российской Федерации и не используемых для выполнения функций федеральных государственных органов.

Таким образом, отмечается недостаточный по сравнению с объемом имущества казны Российской Федерации уровень бюджетного финансирования мероприятий по его сохранности на фоне крайне низких темпов сокращения и вовлечения такого имущества в предпринимательский оборот.

6. В отсутствие нормативно закрепленных обязанностей отраслевых федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по управлению имуществом государственной казны специализированных категорий, в условиях сосредоточения ответственности в указанной области исключительно у Росимущества, сохранность имущества казны Российской Федерации при текущем уровне их взаимодействия не обеспечивается.

7. Результативность мер по вовлечению в оборот объектов имущества казны Российской Федерации Росимуществом не обеспечена:

- доходы от передачи в пользование и продажи объектов казны в 2014 году составили 1396 млн. рублей, в 2015 году - 1737 млн. рублей, при этом доля доходов от приватизации не превышает 3 процента;

- поступления в бюджет Российской Федерации практически в полном объеме обеспечиваются доходами от сдачи имущества государственной казны в аренду, при этом количество объектов имущества казны Россий-

ской Федерации с целевой функцией «передача в аренду» в общем объеме незначительно (около 5 процентов);

- способы вовлечения в оборот, предусматривающие минимизацию объектов казны Российской Федерации, установлены в отношении менее трети объектов (27 процентов);

- включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества предусмотрено в ИС «Казна» в отношении недопустимо малого количества объектов (2 % от общего числа);

- средние темпы продажи объектов имущества государственной казны в 2011-2015 годах составили 26 объектов в год. При этом план (программа) приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы в части продажи иного имущества выполнен на 15 % (124 из 801 объекта проданы);

- выборочный подход субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к вопросу о готовности принять федеральное имущество, а также необходимость подтверждения фактического использования предлагаемого к передаче имущества приводит к низким темпам перераспределения имущества казны Российской Федерации, подлежащего передаче на иной уровень публичной собственности;

- допускается использование ФГУП, ФГУ объектов казны Российской Федерации без закрепления на праве оперативного управления (хозяйственного ведения);

- заявительный характер передачи имущества религиозным организациям приводит к низким темпам вовлечения в оборот имущества религиозного назначения.

В целях устранения установленных нарушений и недостатков считаем необходимым:

1. Провести ревизию нормативных правовых актов, регулирующих отношения по управлению имуществом казны Российской Федерации, в том числе с целью определения полноты урегулирования вопросов:

- о распоряжении объектами, оборот которых ограничен;
- необходимого и достаточного перечня оснований и способов вовлечения в оборот объектов казны Российской Федерации;

- о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти по управлению специализированными категориями объектов казны Российской Федерации.

2. Разработать комплексный план-график («дорожную карту») реализации мероприятий по обеспечению полноты и достоверности сведений ИС «Казна», их синхронизации с реестром федерального имущества.

3. С целью минимизации количества объектов казны обеспечить включение в прогнозный план приватизации объектов, не имеющих ограничений на приватизацию и не относящихся к числу необходимых для выполнения государственных функций.

4. Обеспечить принятие актов, устанавливающих порядок ведения аналитического учета объектов имущества казны Российской Федерации на основании информации из реестра федерального имущества, а также периодичность отражения в бюджетном учете операций с объектами, составляющими государственную казну Российской Федерации, предусмотренных пунктом 145 Инструкции 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.

5. Урегулировать проблему двойного учета сведений об имуществе казны Российской Федерации в консолидированном балансе Российской Федерации вследствие отражения в бюджетной отчетности и Росимущества, и Минтранса России информации о стоимости переданных в доверительное управление объектов казны Российской Федерации, в том числе рассмотрев вопрос о целесообразности наделения Минтранса России полномочиями собственника имущества автомобильных дорог общего пользования федерального значения, составляющего государственную казну Российской Федерации.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.

3. Отчет о результатах мероприятия направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М.С. РОХМИСТРОВ