



СЧЕТНАЯ
ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

БЮЛЛЕТЕНЬ



■ Проверка использования федеральных средств и имущества, предназначенных на обеспечение биоразнообразия и ликвидацию последствий негативного воздействия на окружающую среду с. 47

страница 139

Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов

страница 200

Эффективность использования федеральных средств, выделенных на реализацию госпрограммы «Доступная среда»

страница 3

Итоги реализации ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)»

Содержание

Трибуна аудитора

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» **Т.В. БЛИНОВА** 3

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования в 2015-2016 годах средств федерального бюджета и федерального имущества, предназначенных на обеспечение биологического разнообразия и ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности» **Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ** 47

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2015-2016 годах и истекшем периоде 2017 года Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды на организацию и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике в рамках реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года» **Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ** 101

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов» **Ю.В. РОСЛЯК, С.А. АГАПЦОВ, А.В. ПЕРЧАН** 139

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2011-2015 годах на реализацию государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы» (совместно с Контрольно-счетной палатой Республики Башкортостан)» В.С. КАТRENKO, Р.К. ИСКУЖИН	200
<i>Рассмотрено Коллегией</i>	298
<i>Официальная хроника</i>	301
<i>Summary</i>	303

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 июня 2017 года № 37К (1182) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо с приложением отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Федеральную службу исполнения наказаний.

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 реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (с учетом результатов ранее проведенных контрольных мероприятий)

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункты 2.6.0.10, 2.6.0.10.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год (переходящие из пунктов 2.4.53, 2.4.53.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год).

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность федерального органа исполнительной власти по реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» (далее - ФЦП, Программа).

Объект экспертно-аналитического мероприятия

Федеральная служба исполнения наказаний.

Сроки проведения мероприятия: ноябрь 2016 года - июнь 2017 года.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценка эффективности использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы.
2. Оценка итогов реализации мероприятий и степени достижения конечных результатов Программы.

Исследуемый период: 2007-2016 годы.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Оценка эффективности использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы

1.1. Необходимость обеспечения эффективности исполнения уголовных наказаний, улучшения условий отбывания наказаний осужденными и содержания под стражей подследственных, приближение их к международным стандартам обращения с заключенными положили начало реализации федеральной целевой программы «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002-2006 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2001 года № 636.

Однако поставленные в этой программе цели и задачи в рамках ее реализации в полном объеме достигнуты не были. Фактически дополнительно были введены всего 6347 мест из планируемых 15676 мест в следственных изоляторах (далее - СИЗО) и тюрьмах, или 40,5 %, не были завершены строительство и реконструкция 30 СИЗО на 9329 мест, или 59,5 % от планируемых.

По завершению ФЦП «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002-2006 годы» острой проблемой уголовно-исполнительной системы (далее - УИС) продолжало оставаться обеспечение условий содержания подследственных в СИЗО и осужденных в исправительных учреждениях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наполняемость СИЗО превышала установленные лимиты их наполнения, причем в отдельных регионах Российской Федерации весьма значительно. В 38 субъектах Российской Федерации санитарная площадь в камере в расчете на одного подследственного составляла менее 4 кв. м, из них в 18 субъектах Российской Федерации - менее 3 кв. м, что не соответствовало нормам санитарной площади, установленным Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

В целом содержание подследственных и осужденных в 109 СИЗО и 575 исправительных учреждениях не соответствовало требованиям, предъявляемым к учреждениям УИС, по условиям содержания, нормам санитарной площади, бытовым условиям, а также санитарно-гигиеническим требованиям.

В целях дальнейшего развития УИС, соблюдения прав и законных интересов граждан, заключенных под стражу либо осужденных к лишению свободы, распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2006 года № 839-р утверждена Концепция федеральной целевой програм-

мы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» и принято решение о разработке федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», которая была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540. Государственным заказчиком программы и основным ее разработчиком определена Федеральная служба исполнения наказаний. Сроки реализации Программы установлены с 2007 по 2016 год (10 лет). Реализация мероприятия Программы осуществлялась за счет средств федерального бюджета по направлениям: строительство и реконструкция СИЗО (далее - мероприятия СИЗО); строительство и реконструкция исправительных учреждений (далее - мероприятия ИУ).

Целью Программы, установленной паспортом, является приведение условий содержания подследственных в СИЗО и осужденных в исправительных учреждениях в соответствие с законодательством Российской Федерации для перехода к международным стандартам содержания подследственных в СИЗО.

Задачами Программы являлись: реконструкция и строительство СИЗО и исправительных учреждений, в которых условия содержания подследственных и осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации, а также строительство 13 СИЗО, в которых условия содержания соответствуют международным стандартам.

При этом до настоящего времени международные стандарты, устанавливающие нормативы санитарной площади, приходящейся на одного человека, содержащегося в СИЗО, отсутствуют. Вместе с тем формирование Программы осуществлялось на основе рекомендаций Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и положений Европейских пенитенциарных правил.

Так, в разделе 1 «Характеристика проблемы» Программы указано, что минимум норматива санитарной площади, приходящейся на одного человека, определяется Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее - Европейский комитет) в размере 7 кв. м, при этом Европейский Суд по правам человека (далее - ЕСПЧ) в своих решениях ориентируется на этот примерный стандарт при обустройстве камер.

Кроме того, отмечено, что в комментариях Совета Европы к Европейским пенитенциарным правилам содержится положение, согласно которому норма санитарной площади на одного заключенного будет определена Европейским комитетом в пределах 9-10 кв. метров.

При этом Европейским комитетом нормативы санитарной площади на одного подследственного, содержащегося в СИЗО, не устанавливаются.

Статьей 10 Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ратифицирована Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 44-ФЗ) определено, что доклады Европейского комитета о фактах, установленных после посещения мест изоляции от общества, носят рекомендательный характер.

Согласно докладу о деятельности Европейского комитета за период с 1 января по 31 декабря 1991 года (пункт 43), опубликованному 13 июня 1992 года, указана приблизительно желательная норма, применяемая к камерам в полицейских участках, предназначенным для одиночного содержания, - площадь в 7 кв. метров.

Кроме того, в докладе Европейского комитета от 15 декабря 2015 года рекомендуемая норма площади на одного человека, содержащегося в камере, уменьшена до 6 кв. м при одиночном размещении (плюс санузел) и до 4 кв. м на одного заключенного при многоместном размещении в камере (плюс отдельный санузел).

Согласно Европейским пенитенциарным правилам (пункт 3 правила 18.1), принятым 11 января 2006 года Комитетом Министров Совета Европы, вопросы предоставления спальных мест, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям с учетом климатических условий, и, в частности, площади, кубатуры помещения, освещения, отопления и вентиляции, должны устанавливаться национальным законодательством.

В соответствии со статьей 23 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» норма санитарной площади в камере на одного подозреваемого и обвиняемого в Российской Федерации установлена в размере 4 кв. метров.

Таким образом, норматив санитарной площади в размере 7 кв. м, приходящейся на одного человека (подследственного) в СИЗО, установлен в Программе в отсутствие соответствующих международных стандартов.

Более того, в Концепции ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 2808-р, и в проекте новой ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» не содержится положений, связанных с приведением условий содержания подследственных в соответствие с международными стандартами (норма-

тив санитарной площади в размере 7 кв. м, приходящейся на одного человека (подследственного) в СИЗО, исключен).

В период реализации Программы в постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540 внесены 11 изменений (утверждены новые редакции Программы):

(тыс. руб.)

№ редакции	Постановление Правительства Российской Федерации, утвердившее редакцию Программы	Объем ресурсного обеспечения, предусмотренный редакцией Программы	Изменение объема ресурсного обеспечения
	От 5 сентября 2006 года № 540	54588200,0	
1	От 25 декабря 2006 года № 805	54573983,0	-14217,0
2	От 19 мая 2007 года № 299	73501183,0	18927200,0
3	От 12 ноября 2007 года № 773	73486965,0	-14218,0
4	От 8 декабря 2008 года № 933	73486965,0	-
5	От 25 декабря 2009 года № 1090	77860114,2	4373149,2
6	От 1 марта 2011 года № 133	76487649,7	-1372464,5
7	От 18 февраля 2013 года № 135	73835722,0	-2651927,7
8	От 26 декабря 2013 года № 1263	73835722,0	-
9	От 3 декабря 2014 года № 1298	73835722,0	-
10	От 27 августа 2015 года № 895	60338257,2	-13497464,8
11	От 31 декабря 2016 года № 1593	57674040,1	-2664217,1

В 9 редакциях были изменены объемы ресурсного обеспечения, мероприятия, целевые показатели и ожидаемые конечные результаты Программы, в 2 редакциях уточнены наименования органов исполнительной власти и объемы финансирования по отдельным объектам без изменения общего ресурсного обеспечения Программы.

С учетом изменений, внесенных в Программу, объем ресурсного обеспечения Программы составил всего за 2007-2016 годы 57674040,1 тыс. рублей, в том числе по годам:

(тыс. руб.)

2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
2951880,0	3171755,0	3282073,6	2310405,4	3796949,2	5560687,9	5560687,9	7250928,0	13609421,5	10179251,6

В сравнении с первоначальной редакцией Программы объем ресурсного обеспечения в окончательной редакции увеличился на 3085850,1 тыс. рублей, или на 5,7 процента.

Реализация программных мероприятий осуществлялась в соответствии с перечнемстроек и объектов, формируемых в рамках государственного оборонного заказа и федеральной адресной инвестиционной программы на соответствующие годы.

Сравнение первоначальной и окончательной редакции Программы показывает существенную неравномерность ее ресурсного обеспечения по годам реализации:

(тыс. руб.)

	В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2016 г. № 1593	В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 05.09.2006 г. № 540
2007 г.	2951880,0	2561880
2008 г.	3171755,0	2784760
2009 г.	3282073,6	3027030
2010 г.	2310405,4	5069490
2011 г.	3796949,2	5510540
2012 г.	5560687,9	5989960
2013 г.	5560687,9	6511080
2014 г.	7250928,0	7077550
2015 г.	13609421,5	7693290
2016 г.	10179251,6	8362610

Из общего объема ресурсного обеспечения Программы (в окончательной редакции) 53,9 % приходятся на три последних года ее реализации, а изменения сроков ввода объектов привели к концентрации наибольшего числа вводимых объектов в 2016 году и наибольшей доли государственных капитальных вложений в размере 13609421,5 тыс. рублей в 2015 году (23,6 % общего объема ресурсного обеспечения Программы).

Наименьшая доля государственных капитальных вложений в размере 2310405,4 тыс. рублей пришлась на 2010 год (4 % общего объема).

За период реализации Программы структура направлений реализации мероприятий Программы существенно изменилась. Сведения о направлениях реализации мероприятий Программы представлены в таблице:

	Редакция Программы		Изменения	
	первоначальная	окончательная	+/- (гр. 3 - гр. 2)	%
1	2	3	4	5
Средства федерального бюджета на государственные капитальные вложения (2007-2016 годы), тыс. руб., всего	54588190,0	57674040,1	3085850,1	5,7
в том числе: на строительство и реконструкцию СИЗО	42300530,0	47764116,7	5463586,7	12,9
на строительство и реконструкцию СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам	24945988,0	32548764,6	7602776,6	30,5
на строительство и реконструкцию исправительных учреждений	12287660,0	9909923,4	-2377736,6	-19,4

	Редакция Программы		Изменения	
	первоначальная	окончательная	+/- (гр. 3 - гр. 2)	%
Общее количество мероприятий, включенных в Программу, всего	431	325	-106	-24,6
в том числе по направлениям: строительство и реконструкция СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации	139	108	-31	-22,3
строительство и реконструкция СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам	26	13	-13	-50,0
строительство и реконструкция исправительных учреждений, в которых условия содержания осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации	292	217	-75	-25,7

В окончательной редакции Программы доля мероприятий СИЗО от общего объема ресурсного обеспечения Программы увеличилась по сравнению с первоначальной редакцией с 77,5 % до 82,8 %, в том числе доля мероприятий СИЗО с условиями содержания подследственных, соответствующими международным стандартам, - с 56 % до 68,2 % от общего объема средств на мероприятия СИЗО, а доля мероприятий ИУ уменьшилась по сравнению с первоначальной редакцией с 22,5 % до 17,2 процента.

При общем увеличении объема ресурсного обеспечения Программы относительно первоначальной редакции на 5,7 % количество мероприятий Программы было уменьшено на 106 единиц, или на 24,6 %, - с 431 мероприятия (139 мероприятий СИЗО и 292 мероприятия ИУ) до 325 мероприятий (108 мероприятий СИЗО и 217 мероприятий ИУ); из Программы исключили 135 мероприятий (31,3 % от общего количества) и включили 29 новых мероприятий (6,7 % от общего количества).

При этом из Программы были исключены как объекты, так и мероприятия в тех субъектах Российской Федерации, которые были определены Программой как особо нуждающиеся.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 135 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» из Программы были исключены мероприятия по строительству и реконструкции СИЗО в Костромской области на 500 мест, Тульской области - на 500 мест, Республике Карелия - на 438 мест, Пермском крае - на 500 мест, Свердловской области - на 1000 мест, Новосибирской обла-

сти - на 500 мест, Ямало-Ненецком автономном округе - на 300 мест и Республике Тыва - на 500 мест. Также исключены мероприятия по строительству и реконструкции 2 режимных корпусов на 506 мест в СИЗО-1 в г. Твери и на 1000 мест в СИЗО-1 в г. Москве. При этом в Программу были включены мероприятия по строительству режимных корпусов на 200 мест в СИЗО-1 в г. Брянске и на 250 мест в СИЗО-1 в г. Южно-Сахалинске, которые согласно Программе не были отнесены к регионам с острой нехваткой мест в СИЗО.

По результатам мероприятия установлено, что Программой предусматривалось строительство (реконструкция) СИЗО в 18 субъектах Российской Федерации, в которых санитарная площадь в камере в расчете на одного подследственного составляла менее 3 кв. м. Однако в процессе реализации ФЦП 3 из 18 указанных субъектов (Республика Тыва, Костромская область, Ямало-Ненецкий автономный округ) были исключены из Программы, несмотря на острую нехватку мест, приводящую к нарушению прав подследственных в этих регионах, и включены субъекты, которые такой потребности в санитарных площадях не испытывали. Таким образом, необоснованные решения ФСИН России как государственного заказчика Программы не позволили достичь цели и задач Программы.

Проведенный анализ Программы показывает, что наибольший удельный вес мероприятий СИЗО (68,1 %) приходится на мероприятия по строительству и реконструкции СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам.

Первоначальной редакцией Программы предусматривались 26 мероприятий по строительству (реконструкции) СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам. В окончательной редакции эти мероприятия были уменьшены до 13. Сведения о них приведены в таблице:

Местонахождение учреждений, наименование мероприятий	Показатели Программы				Изменение показателей (+/-)			
	первоначальная редакция		окончательная редакция		проектная мощность (гр. 4 - гр. 2)		ресурсное обеспечение (гр. 5 - гр. 3)	
	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	%	тыс. руб.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
СИЗО № 3 (г. Кольчугино, Владимирская область), строительство режимного корпуса, канализационной насосной станции, бани с прачечной и пищеблока	400	174964,0	245	258270,6	-155	-38,8	83306,6	47,6

Местонахождение учреждений, наименование мероприятий	Показатели Программы				Изменение показателей (+/-)			
	первоначальная редакция		окончательная редакция		проектная мощность (гр. 4 - гр. 2)		ресурсное обеспечение (гр. 5 - гр. 3)	
	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	%	тыс. руб.	%
СИЗО (г. Борисоглебск, Воронежская область), строительство	500	688190,0	500	1366500,6	0	0,0	678310,6	98,6
СИЗО № 1 (г. Махачкала), строительство режимных корпусов на 176 и 400 мест, пищеблока, караульного помещения, медицинской части, прачечной, административного здания, реконструкция инженерных сетей, котельной, инженерно-технических средств охраны	576	220756,0	576	815563,84	0	0,0	594807,8	269,4
СИЗО (г. Белореченск, Краснодарский край), строительство	1000	1716400,0	1000	2365178,786	0	0,0	648778,8	37,8
СИЗО (г. Чебоксары, Чувашская Республика), строительство	602	1079674,0	500	1997006,4	-102	-16,9	917332,4	85,0
СИЗО № 5 (г. Тольятти, Самарская область), строительство СИЗО, режимного корпуса, наружных инженерных сетей	780	604589,0	780	926645,889	0	0,0	322056,9	53,3
СИЗО (д. Бутырки, Камышловский район, Свердловская область), строительство	1000	1577263,0	1000	2467370,6	0	0,0	890108	56,4
СИЗО (г. Абакан, Республика Хакасия), строительство	500	563736,0	500	2349578,0	0	0,0	1785842	316,8
СИЗО (г. Биробиджан, Еврейская автономная область), строительство	300	747710,0	300	2645698,0	0	0,0	1897988	253,8
СИЗО (г. Санкт-Петербург), строительство	4000	15841920,0	4000	12688738,824	0	0,0	-3153181	-19,9
СИЗО (г. Новосибирск), строительство режимного корпуса, инженерных сетей, складов, гаража, котельной	1000	280302,8	1000	947617,2	0	0,0	667314,4	238,1
СИЗО № 7 (г. Москва), реконструкция учреждения со строительством режимного корпуса	402	1158445,8	402	1165861,0	0	0,0	7415	0,6

Местонахождение учреждений, наименование мероприятий	Показатели Программы				Изменение показателей (+/-)			
	первоначальная редакция		окончательная редакция		проектная мощность (гр. 4 - гр. 2)		ресурсное обеспечение (гр. 5 - гр. 3)	
	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	ресурсное обеспечение, тыс. руб.	количество мест	%	тыс. руб.	%
СИЗО (г. Сосновоборск, Красноярский край), строительство	500	1764954,0	500	2554734,9	0	0,0	789781	44,7
Итого	11560	26418904,6	11303	32548764,6	-257	-2,2	6126860,0	23,2

Таким образом, при уменьшении количества мероприятий СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, на 13 мероприятий объем ресурсного обеспечения на их реализацию увеличился на 6126860,0 тыс. рублей (по отношению к первоначальной редакции Программы), в том числе в связи с переносом сроков ввода объектов в эксплуатацию.

Также необходимо подчеркнуть, что наряду с увеличением ресурсного обеспечения указанных мероприятий произошло уменьшение вместимости строящихся СИЗО на 257 мест.

Наибольший рост ресурсного обеспечения при переносе сроков ввода объектов в эксплуатацию приходится на следующие мероприятия:

- СИЗО, г. Новосибирск (строительство режимного корпуса на 1000 мест), - увеличение на 667314,4 тыс. рублей, или в 2,4 раза, при этом срок ввода объекта перенесен с 2011 года на 2016 год (объект введен в эксплуатацию);

- СИЗО, г. Махачкала, - увеличение на 594807,8 тыс. рублей, или в 2,7 раза, срок ввода перенесен с 2011 года на 2016 год (объект введен в эксплуатацию);

- СИЗО, г. Белореченск, Краснодарский край, - увеличение на 648778,8 тыс. рублей, или на 37,8 %, при этом в настоящее время объект в эксплуатацию не введен, готовность объекта составляет 62 %, расходы в размере 2365178,786 тыс. рублей осуществлены без достижения результата.

Необходимо отметить, что по итогам реализации одна из трех задач Программы не была выполнена: фактически введено в эксплуатацию только 6 из 13 планируемых к вводу СИЗО, условия содержания подследственных в которых соответствуют международным стандартам (норматив санитарной площади, приходящейся на одного человека (подследственного) в данных СИЗО, установлен в размере 7 кв. метров).

Анализ ресурсного обеспечения Программы в разрезе федеральных округов показал, что наибольшая доля приходится на мероприятия, проводимые в Северо-Западном федеральном округе (14539931,0 тыс. рублей, или 25 %), из которых 12688738,8 тыс. рублей приходится на мероприятие по строительству СИЗО на 4000 мест в г. Санкт-Петербурге.

Сведения о ресурсном обеспечении Программы в разрезе федеральных округов представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование округа	Мероприятия СИЗО	Мероприятия ИУ	Всего
Центральный федеральный округ	6761603,3	2346951,3	9108554,6
Северо-Западный федеральный округ	13973900,4	566030,6	14539931,0
Южный федеральный округ	4334538,4	636979,6	4971518,1
Северо-Кавказский федеральный округ	1885758,7	518579,1	2404337,8
Приволжский федеральный округ	4575464,2	1146930,6	5722394,8
Уральский федеральный округ	3262591,1	510005,4	3772596,5
Сибирский федеральный округ	7334585,2	2627318,9	9961904,1
Дальневосточный федеральный округ	5635675,3	1557127,9	7192803,3
Итого	47764116,6	9909923,4	57674040,2

Сравнительный анализ расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы за весь период ее реализации представлен в таблице:

(тыс. руб.)

	Бюджетные ассигнования, утвержденные федеральным законом на соответствующий год	Бюджетные ассигнования в соответствии с уточненной сводной бюджетной росписью	Ресурсное обеспечение, предусмотренное ФЦП (последняя редакция)	Кассовое исполнение	Процент исполнения (гр. 5 в % к гр. 3)	Дебиторская задолженность
1	2	3	4	5	6	7
2007 г.	2951880,0	2951880,0	2951880,0	2951880,0	100,0	14175,7
2008 г.	3171755,0	3171755,0	3171755,0	3171755,0	100,0	7090,5
2009 г.	3282073,6	3282073,6	3282073,6	3280716,1	99,96	6195,5
2010 г.	2310405,4	2310405,4	2310405,4	2310373,6	100,0	2867,4
2011 г.	3796949,2	3796949,2	3796949,2	3796949,2	100,0	62376,3
2012 г.	5560687,9	5560687,9	5560687,9	5560622,7	100,0	30604,9
2013 г.	5560687,9	5560687,9	5560687,9	5560687,8	100,0	80491,9
2014 г.	7250928,0	7250928,0	7250928,0	7250375,7	100,0	459552,9
2015 г.	13609421,5	13609421,5	13609421,5	13357623,5	98,1	3411872,6
2016 г.	10179251,6	10430482,7	10179251,6	8809241,5	84,5	1806477,8
Всего	57674040,1	57925271,2	57674040,1	56050225,1	96,8	

Расходы федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы были не полностью исполнены в 2015 и 2016 годах (98,1 % и 84,5 % от показателей сводной бюджетной росписи, соответственно). Основной причиной образования остатков средств федерального бюджета в 2016 году в сумме 1621241,2 тыс. рублей явилось невыполнение договорных обязательств подрядными организациями в связи с отсутствием надлежащего контроля за исполнением условий государственных контрактов со стороны ФСИН России и территориальными органами ФСИН России, являвшихся заказчиками.

За 2007-2016 годы общие кассовые расходы на реализацию Программы составили 56050225,1 тыс. рублей, или 96,8 % от общих бюджетных ассигнований, утвержденных уточненной сводной бюджетной росписью (57925271,2 тыс. рублей), с учетом 232303,0 тыс. рублей, на которые были увеличены бюджетные ассигнования в 2016 году на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих контрактов оплате в 2015 году (подпункт «а» пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2015 года № 1456 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год»).

В соответствии с подпунктом «а» пункта 8 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 года № 1551 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в сводную бюджетную роспись на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов внесены изменения на сумму 1563054,6 тыс. рублей в части доведения ФСИН России бюджетных ассигнований на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежавших в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в 2016 году, в объеме, не превышающем остатка неиспользованных на начало 2017 года лимитов бюджетных обязательств на исполнение указанных государственных контрактов. При этом в нарушение пункта 11 Правил ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2014 года № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», правовым основанием для возникновения и (или) принятия расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих

исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, указан проект приказа ФСИН России.

Анализ реализации мероприятий Программы показал, что планируемые к использованию в 2017 году бюджетные назначения в размере 1563054,6 тыс. рублей не окажут влияния на показатели эффективности Программы, а также на значения ее целевых показателей, отраженных в докладе ФСИН России о выполнении Программы.

В период реализации Программы общая сумма дебиторской задолженности увеличилась с 14175,7 тыс. рублей (на 1 января 2008 года) до 1806477,8 тыс. рублей (на 1 января 2017 года), или в 127 раз.

Динамика роста дебиторской задолженности за период реализации Программы представлена в таблице:

(тыс. руб.)									
2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
14175,7	7090,5	6195,5	2867,4	62376,3	30604,9	80492,0	459552,6	3411872,7	1806477,8

Приведенные данные показывают, что начиная с 2013 года наблюдается существенный рост общей суммы дебиторской задолженности, особенно в 2014-2015 годах. Так, в 2014 году сумма дебиторской задолженности увеличилась относительно 2013 года на 379060,6 тыс. рублей, или в 5,7 раза. В 2015 году дебиторская задолженность увеличилась на 2952320,1 тыс. рублей, или в 7,4 раза.

По состоянию на 1 января 2017 года дебиторская задолженность уменьшилась относительно 2015 года на 1597845,5 тыс. рублей, или на 46,8 %, но сохранилась на достаточно высоком уровне - 1806477,8 тыс. рублей.

В соответствии с разделом 5 Программы «Механизм реализации Программы» управление ее реализацией осуществляется государственным заказчиком - ФСИН России, при этом ответственность за реализацию и достижение конечных результатов Программы, рациональное использование средств, выделенных на ее выполнение, несет руководитель Программы - директор ФСИН России.

По результатам мероприятия установлено, что неэффективное управление реализацией Программы и ненадлежащее осуществление контроля со стороны ФСИН России привели к образованию дебиторской задолженности вследствие невыполнения обязательств подрядными организациями и, как результат, к срыву сроков ввода в эксплуатацию объектов.

Наибольшая доля дебиторской задолженности от ее общей суммы за период реализации Программы приходится на следующие объекты:

- «СИЗО УФСИН России по Воронежской области, г. Борисоглебск Воронежской области» общая сумма дебиторской задолженности составила 117525,1 тыс. рублей, или 6,4 % от общей суммы дебиторской задолженности (объект в эксплуатацию не введен);

- «СИЗО на 366 мест (г. Симферополь), строительство СИЗО» дебиторская задолженность в сумме 51607,180 тыс. рублей, а с учетом дебиторской задолженности прошлых лет (2015 год) общая сумма дебиторской задолженности составила 206817,5 тыс. рублей, или 11,3 % от общей суммы дебиторской задолженности (объект в эксплуатацию не введен);

- «СИЗО УФСИН России по Краснодарскому краю, г. Белореченск Краснодарского края» дебиторская задолженность составила 696325,6 тыс. рублей, или 38,2 % от общей суммы дебиторской задолженности (объект в эксплуатацию не введен);

- «СИЗО на 4000 мест в г. Санкт-Петербурге» дебиторская задолженность составила 78498,6 тыс. рублей, или 4,3 % от общей суммы дебиторской задолженности (объект в эксплуатацию не введен).

Так, на примере строительства СИЗО на 1000 мест (г. Белореченск, Краснодарский край) установлено следующее.

Первоначальная стоимость строительства данного СИЗО предусматривалась в объеме 1716400,0 тыс. рублей. В связи с переносом сроков ввода объекта в эксплуатацию потребовалось увеличение объема бюджетных инвестиций до 2365178,8 тыс. рублей, или на 37,8 %. Срок исполнения мероприятия (строительства) в первоначальной редакции ФЦП был определен 2009-2014 годами, а затем был продлен до 2016 года, в настоящее время объект в эксплуатацию не введен.

Анализ расходов федерального бюджета на строительство данного объекта по годам показал, что основной объем расходов приходится на 2015 год в сумме 1393935,6 тыс. рублей, или 58,9 % от предусмотренных.

Динамика дебиторской задолженности по данному объекту строительства представлена в таблице:

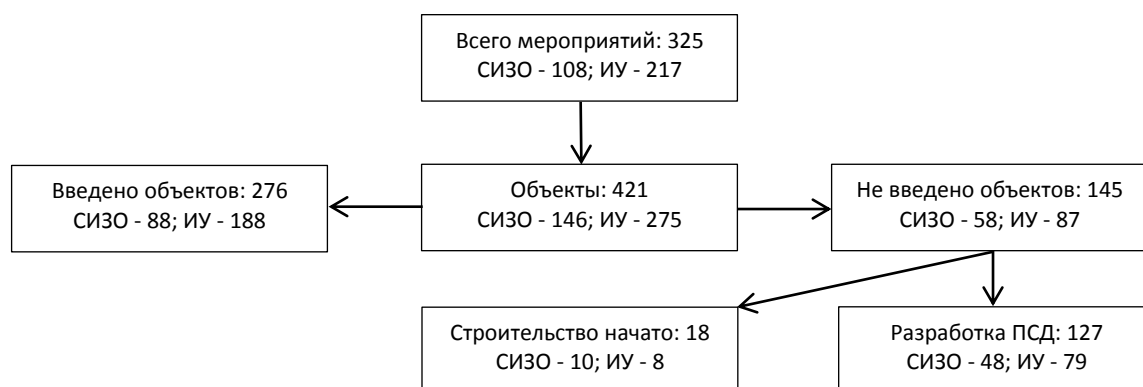
(тыс. руб.)			
2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
73157,8	127865,5	921684,0	696325,6

Представленные данные показывают, что в 2013-2015 годах сумма дебиторской задолженности по данному объекту увеличилась на 848526,2 тыс. рублей, или в 12,6 раза, на стадии завершения ФЦП в 2016 году уменьшилась на 225358,4 тыс. рублей и составила 696325,6 тыс. рублей. При этом

ввод данного объекта в эксплуатацию возможен только при выделении дополнительных бюджетных ассигнований.

1.2. В рамках реализации 325 мероприятий Программы, в том числе 108 мероприятий СИЗО и 217 мероприятий ИУ, в период 2007-2016 годов осуществлены расходы на проектирование и строительство (реконструкцию) 421 объекта капитального строительства, в том числе: СИЗО - 146, ИУ - 275.

Информация о выполнении мероприятий Программы приведена на схеме:



Сведения о количестве объектов, предусмотренных к вводу в первоначальной редакции Программы, и количестве фактически введенных в эксплуатацию объектов СИЗО и ИУ представлены в таблице:

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Количество объектов, предусмотренное в первоначальной редакции Программы	37	46	58	63	58	56	59	61	41	98
Введены в эксплуатацию: объекты ИУ	29	30	30	13	5	8	9	10	12	42
объекты СИЗО	13	10	15	8	5	3	8	3	10	13

На 1 января 2017 года введено в эксплуатацию 276 объектов (65,9 % от предусмотренных окончательной редакцией Программы) общей стоимостью 32707924,8 тыс. рублей (56,7 % от общего объема ресурсного обеспечения, предусмотренного окончательной редакцией Программы), в том числе: объектов СИЗО - 88 (58,7 %) стоимостью 23745676,1 тыс. рублей, объектов ИУ - 188 (69,9 %) стоимостью 8962248,7 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что строительство 50 объектов Программы было начато еще в рамках ФЦП «Реформирование уголовно-исполнительной системы на 2002-2006 годы» с объемом незавершенного строительства по состоянию на 1 января 2007 года в размере 1306714,0 тыс. рублей.

За период реализации Программы (до 1 января 2017 года) были построены следующие объекты:

- 5 СИЗО на 2480 мест с необходимой инфраструктурой (в Еврейской автономной области, Красноярском крае, Республике Хакасия, Самарской области, в Республике Дагестан) и 1 режимный корпус на 1000 мест (в действующем учреждении в Новосибирской области) - с санитарной площадью на одного подследственного в размере 7 кв. м;

- 9 СИЗО на 2763 места с необходимой инфраструктурой и 32 режимных корпуса на 7913 мест в действующих учреждениях - с санитарной площадью на одного подследственного в размере 4 кв. м;

- 1 исправительное учреждение особого режима на 647 мест со всей необходимой инфраструктурой в Хабаровском крае;

- 42 общежития для осужденных на 10301 место;

- 2 режимных корпуса на 400 мест в тюрьмах Владимирской области и Красноярского края.

Всего за период реализации Программы введены в эксплуатацию 14156 мест в СИЗО, или 9,6 % от общего количества имевшихся мест в СИЗО на 1 января 2007 года, и 11348 мест в исправительных учреждениях, или 1,4 % от имевшихся на 1 января 2007 года. Информация об общем количестве мест в СИЗО и исправительных учреждениях на конец соответствующего года (согласно ведомственной статистической отчетности ФСИН России), а также о количестве введенных в эксплуатацию мест представлена в таблице:

(ед.)

	Количество мест в СИЗО	Количество мест в ПФРСИ*	Количество мест в ИУ	Всего (гр. 2 + гр. 3 + гр. 4)	Введено в эксплуатацию мест	
					СИЗО	ИУ
1	2	3	4	5	6	7
2007 г.	142131	нет данных	805349	947480	885	1805
2008 г.	147818	нет данных	793722	941540	1308	3190
2009 г.	150609	нет данных	796059	946668	1751	542
2010 г.	152209	нет данных	785719	937928	1970	1230
2011 г.	119688	12290	771515	903493	1108	400
2012 г.	119762	12206	746970	878938	1650	-
2013 г.	118539	8961	742548	870048	1908	-
2014 г.	115948	8961	699594	824503	235	600
2015 г.	117429	8312	683347	809088	650	-
2016 г.	118888	8578	664318	791784	2691	3581

* Помещения, функционирующие в режиме следственных изоляторов, на территории исправительных учреждений.

Данные таблицы свидетельствуют, что расходы федерального бюджета, предусмотренные на строительство объектов Программы в период 2007-2016 годов, не привели к достаточному увеличению общего количества мест в СИЗО и исправительных учреждениях. В период с 1 января 2007 года по 31 декабря 2016 года произошло уменьшение числа мест в СИЗО на 23243 места, в ПФРСИ (2011-2016 годы) - на 3712 мест, в исправительных учреждениях - на 141031 место (с 2011 по 2016 год были ликвидированы 80 исправительных учреждений и 17 СИЗО по причине значительного износа основных фондов, наличия ветхих и аварийных зданий).

За счет средств, предусмотренных Программой, также построены и введены в эксплуатацию вспомогательные здания и сооружения, а именно: 1 дом ребенка, 15 котельных, 12 бань с прачечными, 6 административных зданий, 7 медицинских частей, 14 зданий с комнатами для длительных свиданий, 13 столовых, 18 очистных сооружений, 9 канализационных насосных станций, 18 объектов инженерных сетей, 5 артезианских скважин, 11 инженерно-технических средств охраны и 55 объектов реконструкции и жизнеобеспечения СИЗО и исправительных учреждений.

Ввод в эксплуатацию в период реализации Программы 276 объектов к существенному обновлению основных фондов, числящихся по состоянию на 1 января 2017 года на балансе учреждений УИС в количестве 54457 единиц, не привел. Согласно информации ФСИН России из 654 режимных корпусов СИЗО имеют срок эксплуатации более 100 лет - 127, от 60 до 100 лет - 92 корпуса, с учетом длительной эксплуатации в технически неисправном состоянии находится 81 режимный корпус. В 270 режимных корпусах отсутствует система принудительной приточно-вытяжной вентиляции, а 104 корпуса только частично оборудованы вентиляционными системами.

Кроме этого, 10 общежитий в исправительных учреждениях находятся в аварийном состоянии, 52 учреждения функционируют без централизованной системы канализации, 50 % котельных и 80 % инженерных сетей требуют срочной реконструкции.

Строительство 18 очистных сооружений в рамках реализации мероприятий Программы не позволило значительно улучшить санитарно-эпидемиологическую обстановку и состояние окружающей среды и обеспечить экологическую безопасность в соответствии с законодательством Российской Федерации, достичь ожидаемых конечных результатов, определенных Программой, так как из 79 очистных сооружений, числящихся на балансе учреждений УИС в 2016 году, 2 объекта не эксплуатируются по причине неисправного состояния, по 9 очистным сооружениям требуется

проведение реконструкции, а также существует потребность в строительстве новых очистных сооружений в 96 учреждениях УИС.

По состоянию на 1 января 2017 года не введены в эксплуатацию 18 объектов Программы (4,3 % от общего количества объектов), по которым в период с 2007 по 2016 год осуществлялось строительство (реконструкция), затраты на которые составили 24421147,0 тыс. рублей (42,3 % от общего объема средств Программы), в том числе: 10 объектов СИЗО, затраты на которые составили 23865259,0 тыс. рублей, и 8 объектов ИУ, затраты на которые составили 555887,9 тыс. рублей.

Так, не введены в эксплуатацию СИЗО в г. Санкт-Петербурге (на 4000 мест), г. Белореченске Краснодарского края (на 1000 мест), г. Камышлове Свердловской области (на 1000 мест), г. Борисоглебске Воронежской области (на 500 мест), г. Чебоксары (на 500 мест), г. Вязьме Смоленской области (на 228 мест), г. Москве (на 402 места), г. Кургане (на 365 мест).

Из 18 объектов, подлежащих вводу, но не введенных в эксплуатацию в 2016 году, 6 объектов имеют техническую готовность по состоянию на 1 января 2017 года менее 70 %:

- «СИЗО УФСИН России по Краснодарскому краю (г. Белореченск Краснодарского края)» (61,7 %);

- «Колония-поселение № 11 (с. Усть-Золиха, Саратовская область), строительство бани-санпропускника с прачечной» (50,5 %);

- «Исправительная колония № 2 (пос. Поназырево, Костромская область), строительство здания с комнатами для длительных свиданий» (29,0 %);

- «Исправительная колония № 7 (пос. Бычиха, Костромская область), строительство бани-санпропускника с прачечной» (23,8 %);

- «СИЗО УФСИН России по Республике Крым и г. Севастополю (г. Симферополь)» (19,8 %);

- «Реконструкция административного здания с устройством комнат для краткосрочных и длительных свиданий ФКУ ИК-2 УФСИН России по Владимирской области, г. Покров» (16,5 процента).

При этом ввод в эксплуатацию этих объектов возможен только при выделении дополнительных бюджетных ассигнований, что подтверждается предложениями ФСИН России в рамках подготовки проекта федерального закона по внесению изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (в программном комплексе «Бюджетное планирование» ФСИН России 7 апреля 2017 года заявлена дополнительная потребность в бюджетных ассигнованиях в сумме 2931202,3 тыс. рублей для осуществления бюджетных

инвестиций в объекты капитального строительства, реализация которых предусмотрена в рамках Программы (КБК 320 0305 42 6 00 99998 413) (предложение Минфином России отклонено).

В марте 2017 года введены в эксплуатацию 2 объекта Программы: очистное сооружение в исправительной колонии № 12 (г. Рыбинск, Ярославская область) и общежитие на 150 мест исправительной колонии № 8 (пос. Восточный, Кировская область).

По состоянию на 24 апреля 2017 года остаются не введенными в эксплуатацию 16 объектов.

Основными причинами несвоевременного окончания строительства указанных объектов является ненадлежащий контроль со стороны заказчиков (территориальных управлений ФСИН России) и ФСИН России выполнения подрядчиками обязательств и сроков строительства, установленных государственными контрактами, при этом подрядчиками в основном являлись ФГУП ФСИН России строительного профиля.

Объем незавершенного строительства в рамках Программы на 1 января 2017 года составил 30781107,1 тыс. рублей (включая объекты законченного строительства, введенные в эксплуатацию, не прошедшие государственную регистрацию).

Динамика объема незавершенного строительства ФСИН России в рамках Программы за 2013-2016 годы представлена в таблице:

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Объем незавершенного строительства	13989343,2	18867434,6	27165357,2	30781107,1
Прирост к предыдущему году, %	-	35	44	13,3

(тыс. руб.)

Анализ реализации мероприятий Программы показал, что при внесении в нее изменений ФСИН России обоснования сроков реализации отдельных мероприятий должным образом не прорабатывались.

Так, нормативная (расчетная) продолжительность капитального строительства (реконструкции) отдельных объектов, включенных в Программу, в соответствии с проектной документацией составляет значительно меньшие сроки, чем сроки, предусмотренные Программой на реализацию соответствующего мероприятия.

Например, нормативная продолжительность строительства объекта «Реконструкция ЛТП-2 под СИЗО-4, 1 пусковой комплекс (г. Москва, ул. Вилюйская, вл. 4)» согласно проектной документации составляла 13 месяцев. Фактически строительство указанного объекта (в соответствии с Про-

граммой) осуществлялось в течение 6 лет (с 2010 по 2015 год). Объект введен в эксплуатацию только в 2016 году.

Также по объекту «Строительство СИЗО на 1000 мест в г. Белореченске, Краснодарский край (1 этап - основные объекты строительства)» нормативный срок строительства составлял 36 месяцев, фактически строительство осуществлялось в течение 8 лет (в период с 2009 по 2016 год), до настоящего времени строительство объекта не завершено.

Аналогичная ситуация имеет место и по другим объектам, предусмотренным Программой, в том числе: «Строительство СИЗО УФСИН России по Республике Хакасия (г. Абакан)», «Строительство СИЗО на 300 мест (г. Биробиджан, Еврейская автономная область)», «Строительство СИЗО на 500 мест (г. Борисоглебск, Воронежская область)».

Отдельно следует отметить несоблюдение сроков строительства и ввода в эксплуатацию объекта «Строительство СИЗО на 4000 мест в г. Колпино, г. Санкт-Петербург».

В соответствии с окончательной редакцией Программы общий объем государственных капитальных вложений по данному объекту составляет 12688738,8 тыс. рублей, то есть на строительство этого объекта было выделено 22,0 % от общего объема средств, предусмотренных Программой, или 26,6 % от общего объема средств, предусмотренных на мероприятия СИЗО.

Сроки строительства объекта по Программе (с учетом внесенных изменений) установлены с 2007 по 2016 год (10 лет). При этом нормативный срок строительства этого объекта согласно проектной документации составляет чуть более половины этого срока - 63 месяца (5,25 года), при этом до настоящего времени строительство объекта не завершено, объект в эксплуатацию не введен.

УФСИН России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (заказчик) подано исковое заявление о взыскании с подрядной организации ОАО «ГСК» неосновательного обогащения по данному государственному контракту на сумму 1135902,3 тыс. рублей (дело № А56-66705/2016).

Сумма неосновательного обогащения установлена главной контрольно-ревизионной инспекцией Управления делами ФСИН России, в том числе: завышение объемов выполненных работ по перевозке грунта на сумму 154908,3 тыс. рублей и устройству покрытий из горячих асфальтобетонных крупнозернистых смесей (первый и второй слой) территории СИЗО на сумму 47090,3 тыс. рублей. Кроме того, установлен факт неправомерного

включения в сметную документацию стоимости амортизации переставной опалубки и палубы на сумму 933903,7 тыс. рублей.

Также ФСИН России подано исковое заявление с требованием к ОАО «ГСК» исполнить обязательство, предусмотренное государственным контрактом, по представлению обеспечения исполнения государственного контракта на сумму 1350000,0 тыс. рублей (дело № А56-41330/2016). Решением суда от 30 декабря 2016 года иск удовлетворен, ОАО «ГСК» в 20-дневный срок с момента вступления решения в законную силу должно было перечислить в качестве обеспечения исполнения контракта указанную сумму. Решение суда не исполнено. ОАО «ГСК» 27 января 2017 года подана апелляционная жалоба.

Таким образом, расходы федерального бюджета в размере 15053917,6 тыс. рублей на строительство СИЗО (г. Белореченск, Краснодарский край) в общем объеме 2365178,8 тыс. рублей и на строительство СИЗО на 4000 мест в г. Колпино (г. Санкт-Петербург) в общем объеме 12688738,8 тыс. рублей осуществлены без достижения конечного результата, так как строительство объектов на момент окончания ФЦП не завершено, объекты в эксплуатацию не введены.

По результатам мероприятия установлено, что ФСИН России не принимались необходимые меры в части повышения эффективности расходования средств федерального бюджета, направляемых на подготовку проектной документации по объектам капитального строительства, предусмотренным Программой.

При наличии проектной документации с аналогичными по назначению, виду и технико-экономическим показателям объектами Программы соответствующие сведения и документы для включения в Реестр типовой проектной документации ФСИН России в Минстрой России не направлялись. Проектная документация, включенная в Реестр типовой проектной документации, имеющая лучшие технико-экономические показатели при проектировании и строительстве объектов Программы, также не применялась.

Применение типовой проектной документации позволило бы уменьшить расходы федерального бюджета на ее разработку, а также существенно сократить сроки разработки.

В соответствии с пунктом 3.2. Методических указаний по применению справочников базовых цен на проектные работы в строительстве, утвержденных приказом Минрегиона России от 29 декабря 2009 года № 620, цена привязки типовой или повторно применяемой проектной документации

к конкретному земельному участку, без внесения изменений в надземную часть здания, составляет 20-35 % от стоимости ее разработки.

При повторном применении проектной документации только по СИЗО на 500 мест с аналогичными по назначению, виду и технико-экономическим показателям (г. Чебоксары, г. Абакан, г. Сосновоборск, г. Борисоглебск), а также на 1000 мест (г. Белореченск, г. Камышлов) стоимость разработки документации могла быть уменьшена (расчетно) на 170156,6 тыс. рублей и 66275,9 тыс. рублей, соответственно.

Кроме того, в результате применения индивидуальных проектов расходы на строительство СИЗО, в которых условия содержания подследственных установлены в 7 кв. м на одного подследственного, имеют значительные (более чем в 3 раза) расхождения между собой по объемам бюджетных инвестиций, приходящихся на единицу мощности (на 1 место размещения подследственного).

Данные об объемах государственных капитальных вложений на строительство СИЗО, в которых условия содержания установлены в 7 кв. м на одного подследственного, и мощности указанных объектов приведены в таблице:

(тыс. руб.)

Местонахождение учреждений, наименование мероприятий	Мощность (количество мест)	Объем государственных капитальных вложений	
		всего	на единицу мощности
СИЗО (г. Биробиджан, Еврейская автономная область), строительство	300	2645698,0	8819,0
СИЗО (г. Борисоглебск, Воронежская область), строительство	500	1366500,6	2733,0
СИЗО (г. Чебоксары, Чувашская Республика), строительство	500	1997006,4	3994,0
СИЗО (г. Абакан, Республика Хакасия), строительство	500	2349578,0	4699,2
СИЗО (г. Сосновоборск, Красноярский край), строительство	500	2554734,9	5109,5
СИЗО (г. Белореченск, Краснодарский край), строительство	1000	2365178,7	2365,2
СИЗО (д. Бутырки, Камышловский район, Свердловская область), строительство	1000	2467370,6	2467,4
СИЗО (г. Санкт-Петербург), строительство	4000	12688738,8	3172,2

Вышеуказанные факты свидетельствуют об отсутствии у ФСИН России как государственного заказчика Программы проработанных системных подходов при осуществлении проектирования и строительства СИЗО.

1.3. В рамках реализации Программы территориальными органами и учреждениями ФСИН России заключены более 2000 государственных контрактов (официальные данные сайта: www.fcr.economy.gov.ru). Исполнителями по государственным контрактам в основном являлись ФГУПы ФСИН России, заключение государственных контрактов с которыми производилось без проведения конкурсных процедур (как у единственного поставщика), в соответствии с пунктом 7 части 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и пункта 11 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

По результатам ранее проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий установлено, что в 2010-2012 годах на выполнение строительно-монтажных работ территориальными органами ФСИН России были заключены государственные контракты с ФГУП УИС (без проведения конкурсных процедур (как у единственного поставщика), при этом собственными силами предприятия выполняли только 45,2 % объема работ.

Несмотря на законодательно установленные преференции для учреждений и предприятий системы УИС по заключению контрактов без проведения конкурсных процедур (как у единственного поставщика), ФГУПы ФСИН России не всегда добросовестно выполняли обязательства по заключенным государственным контрактам, что привело к невыполнению строительно-монтажных работ по строящимся объектам и к срыву ввода их в эксплуатацию.

Кроме того, по результатам проведенных контрольных мероприятий Счетной палаты установлено, что в 2014 и 2015 годах ФГУПы ФСИН России (подрядчики) не исполняли обязательства по заключенным государственным контрактам в Воронежской области, Краснодарском крае и Республике Крым, несмотря на это территориальные органы ФСИН России в указанных регионах осуществили выплату авансов сверх установленного этими контрактами размера аванса (30 % от цены государственных контрактов).

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в рамках реализации Программы ФСИН России и ее территориальными органами заключались государственные контракты на выполнение работ по разработке 127 проектно-сметных документаций, общая стоимость которых составила 939590,0 тыс. рублей, при этом указанная проектно-сметная документация при реализации Программы не использовалась, строительство

объектов не осуществлялось, что привело к неэффективному использованию ресурсов, созданных за счет средств федерального бюджета.

Например, в отсутствие потребности в дополнительных местах в течение нескольких лет в учреждениях УИС Тверской области разработана в 2013 году проектно-сметная документация на строительство объекта общей стоимостью 37189,9 тыс. рублей; в отсутствие потребности в дополнительных местах осуществлена разработка в 2009 году проектно-сметной документации стоимостью 90360,3 тыс. рублей по строительству исправительной колонии на 2000 мест (Азовский район, Ростовская область); в Карачаево-Черкесской Республике в отсутствие земельного участка осуществлена разработка проектно-сметной документации в 2008 году стоимостью 6282,0 тыс. рублей на реконструкцию зданий и сооружений под колонию-поселение на 200 мест.

Установленные по результатам экспертно-аналитического мероприятия факты свидетельствуют о принятии ФСИН России неэффективных управленческих решений, которые не способствовали достижению цели и задач Программы.

Также в ходе проведения мероприятия был проведен анализ наполняемости учреждений в 13 субъектах Российской Федерации, в которых в рамках Программы осуществлено строительство (реконструкция) СИЗО в соответствии с международными стандартами.

В 2009-2016 годах самый высокий уровень наполняемости СИЗО и, соответственно, дефицит мест приходился на г. Москву, г. Санкт-Петербург, Свердловскую область и Краснодарский край, при этом с 2014 года лимит наполняемости СИЗО в этих субъектах не изменяется. Отдельно стоит отметить г. Москву, где с 2014 года дефицит мест составляет более 30 % ежегодно. Сложная ситуация в этих регионах привела к ухудшению условий содержания лиц, содержащихся в СИЗО, и, как следствие, к росту числа жалоб на условия содержания. Вместе с тем по результатам реализации Программы строительство (реконструкция) СИЗО в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Свердловской области и Краснодарском крае, а также Республике Крым не завершено, объекты в эксплуатацию не введены.

При этом в ходе мероприятия установлено, что в 2015 и 2016 годах при отсутствии потребности в местах в действующих СИЗО в Еврейской автономной области (фактическая наполняемость - 0 человек, лимит наполнения - 60 человек) и в Республике Хакасия (фактическая наполняемость - 529 человек (77,8 %) в 2015 году, и 513 человек (75,4 %) - в 2016 году, лимит наполнения - 680 человек), в рамках Программы построены и введены в эксплуатацию в 2016 году новые СИЗО на 300 мест в Еврейской автоном-

ной области общей стоимостью 2645680,0 тыс. рублей и СИЗО на 500 мест в Республике Хакасия общей стоимостью 2349578,0 тыс. рублей, в которых подследственные не содержатся, что свидетельствует о неэффективном использовании средств федерального бюджета.

По результатам проверки Счетной палаты, проведенной в 2013 году, установлено, что в ходе реализации Программы были сданы в эксплуатацию 2 объекта капитального строительства (реконструкции), которые после этого длительное время не использовались: СИЗО № 2 УФСИН России по Калининградской области в г. Черняховске на 120 мест введен в эксплуатацию в 2011 году, не использовался до июля 2014 года по причине отсутствия штатной численности; режимный корпус на 800 человек СИЗО № 4 УФСИН России по Хабаровскому краю в пос. Эльбан введен в эксплуатацию в 2012 году, не использовался до 2014 года по причине отсутствия на объекте интегрированной системы безопасности.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что указанные выше объекты и в настоящее время загружены не полностью. СИЗО № 2 УФСИН России по Калининградской области с лимитом наполнения 120 мест в г. Черняховске заполнен на 71,7 %, а режимный корпус на 800 человек СИЗО № 4 УФСИН России по Хабаровскому краю - только на 8,6 процента.

Таким образом, расходы федерального бюджета, предусмотренные на реализацию мероприятий Программы, не повлияли в достаточной степени на достижение целей Программы и решение ее задач в части приведения условий содержания подследственных и осужденных в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Цель 2. Оценка итогов реализации мероприятий и степени достижения конечных результатов Программы

2.1. Плановые значения целевых показателей Программы (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2016 года № 1593) за период с 2007 по 2016 год установлены в приложении № 1 к Программе (в процентном соотношении от общего количества СИЗО и исправительных учреждений на конец отчетного периода) и приведены в таблице:

Наименование целевого показателя	Значение целевых показателей Программы										
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации	47,8	53,7	53,9	54,2	56,1	57,8	58,6	61,2	62,7	64,3	70,5

Наименование целевого показателя	Значение целевых показателей Программы										
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Количество ИУ, в которых условия содержания осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации	31,9	34,9	39,2	43,3	47,4	51,0	51,8	52,4	59,1	60,4	61,0
Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,9	0,9	1,3	1,4	1,9	6,0

За 2007-2016 годы в значения важнейших целевых показателей реализации Программы восемь раз вносились изменения, в результате чего итоговые значения по количеству СИЗО и количеству исправительных учреждений, условия содержания в которых соответствуют законодательству Российской Федерации, в окончательной редакции Программы уменьшились со 100 % до 70,5 % (по мероприятиям СИЗО) и до 61,0 % (по мероприятиям ИУ), а итоговое значение целевого показателя по количеству СИЗО, условия содержания в которых соответствуют международным стандартам, уменьшилось с 12,9 % до 6,0 % (более чем в 2 раза).

Изменения значений итоговых целевых показателей в первоначальной и окончательной редакции Программы приведены в таблице:

(%)

Наименование целевого показателя реализации Программы	Значения целевых показателей реализации Программы			
	исходные значения (2006 г.)	итоговые значения		изменение (гр. 4 - гр. 3), п.п.
		в первоначальной редакции	в окончательной редакции	
1	2	3	4	5
Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, в % от общего количества СИЗО	47,8	100,0	70,5	29,5
Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации, в % от общего количества исправительных учреждений	31,9	100,0	61,0	39,0
Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, в % от общего количества СИЗО	0,5	12,9	6,0	6,9

Анализ изменений плановых целевых показателей реализации Программы показывает, что за период с 2007 по 2016 год их ежегодные значения в большинстве случаев корректировались в сторону уменьшения, что

обусловлено переносом (корректировкой) сроков выполнения отдельных мероприятий по направлениям реализации Программы, а также сокращением количества мероприятий на 106 единиц (или 24,6 процента).

Так, в первоначальной редакции Программы в составе мероприятия «СИЗО № 1 (г. Якутск)» предусматривалось строительство режимного корпуса на 340 мест со сроком исполнения в 2009-2011 годах. В Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 года № 1090) срок исполнения мероприятия по указанному объекту продлен до 2013 года, а в Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 135) - до 2015 года (включительно) (объект введен в эксплуатацию в 2015 году).

Аналогичная ситуация сложилась по мероприятию «СИЗО на 500 мест (г. Борисоглебск, Воронежская область). Строительство СИЗО». В первоначальной редакции Программы был установлен срок его исполнения в 2007-2013 годах, в Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 года № 1090) срок исполнения мероприятия был продлен до 2015 года, в Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 133) срок исполнения был сокращен на 1 год (до 2014 года), а в Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 135) вновь продлен до 2015 года (включительно).

Динамика изменения итоговых значений важнейших целевых показателей реализации Программы представлена в таблице:

Редакция Программы	Количество следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, % от общего количества	Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества
от 05.09.2006 г. № 540	100,0	12,9	100,0
от 25.12.2006 г. № 805	100,0	12,9	100,0
от 19.05.2007 г. № 299	100,0	13,3	100,0
от 12.11.2007 г. № 773	100,0	13,3	100,0
от 08.12.2008 г. № 933	100,0	11,4	100,0
от 25.12.2009 г. № 1090	100,0	11,4	100,0
от 01.03.2011 г. № 133	100,0	11,4	100,0
от 18.02.2013 г. № 135	88,8	7,9	78,9
от 26.12.2013 г. № 1263	88,8	7,9	78,9
от 03.12.2014 г. № 1298	88,8	7,9	78,9

Редакция Программы	Количество следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество следственных изоляторов, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, % от общего количества	Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания подследственных соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества
от 27.08.2015 г. № 895	76,0	6,8	69,3
от 31.12.2016 г. № 1593	70,5	6,0	61,0

Таким образом, за период реализации Программы итоговые значения по всем целевым показателям в окончательной редакции Программы по сравнению с ее первоначальной редакцией скорректированы в сторону уменьшения в интервале от 29,5 % до 53,5 %, при абсолютном сокращении количества мероприятий Программы по строительству и реконструкции СИЗО и исправительных учреждений за указанный период на 106 единиц, или на 24,6 %. При этом наибольшие изменения итоговых значений целевых показателей реализации Программы в сторону уменьшения приходится на период 2013-2016 годов.

Следует также отметить имеющиеся расхождения значений плановых целевых показателей Программы по мероприятиям СИЗО и данных формируемой, начиная с итогов работы за 2008 год, статистической отчетности ФСИН России по форме № КС-30 «Отчет о показателях эффективности реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», утвержденной приказом Минюста России от 22 апреля 2008 года № 99 (далее - форма № КС-30), информация по которой за 2012-2016 годы приведена в таблице:

Отчетный период	Количество СИЗО, всего	СИЗО с условиями содержания, соответствующими законодательству Российской Федерации				СИЗО с условиями содержания, соответствующими международным стандартам			
		форма № КС-30		плановый целевой показатель Программы, %	расхождение (гр. 5 - гр. 4)	форма № КС-30		плановый целевой показатель Программы, %	расхождение (гр. 9 - гр. 8)
		количество СИЗО	% от общего количества СИЗО			количество СИЗО	% от общего количества СИЗО		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2012 г.	223	127	57,0	60,6	3,7	9	4,0	1,3	-2,7
2013 г.	221	125	56,6	61,2	4,6	14	6,3	1,3	-5,0
2014 г.	215	133	61,9	63,5	1,6	9	4,2	1,3	-2,9
2015 г.	210	135	64,3	65,7	1,4	11	5,2	2,3	-2,9
2016 г.	212	153	72,2	70,5	-1,7	20	9,4	6,0	-3,4

При сопоставлении значений плановых целевых показателей реализации Программы, установленных в результате их корректировки, с дан-

ными формы № КС-30 с учетом методики оценки эффективности федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», установленной в приложении № 5 к Программе (далее - Методика оценки эффективности Программы, Методика), установлено следующее.

По данным формы № КС-30 за 2012 год, с учетом Методики оценки эффективности Программы количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, по состоянию на 31 декабря 2012 года составляло 9 единиц, или 4,0 % от общего количества СИЗО. Вместе с тем в 2013 году внесены изменения в Программу (постановление Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 135), согласно которым плановое значение целевого показателя «Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам (в процентах от общего количества СИЗО)» на 2013 год скорректировано в сторону уменьшения с 1,8 % до 1,3 % (расхождение с данными отчета формы № КС-30 составило 2,7 процентного пункта).

Аналогично, по данным формы № КС-30 за 2014 год, с учетом Методики оценки эффективности Программы количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, по состоянию на 31 декабря 2014 года составляло 9 единиц, или 4,2 % от общего количества СИЗО.

Вместе с тем в 2015 году внесены изменения в Программу (постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2015 года № 895), согласно которым плановое значение этого целевого показателя на 2015 год скорректировано с 1,3 % до 1,4 % (расхождение с данными формы № КС-30 составило 2,8 процентного пункта).

По состоянию на 31 декабря 2016 года плановое значение целевого показателя «Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам (в процентах от общего количества СИЗО)» было установлено 6,0 %. Вместе с тем согласно данным формы № КС-30 за 2016 год данному показателю соответствовало 20 СИЗО, или 9,4 % от общего количества СИЗО. Таким образом, расхождение установленного планового значения указанного целевого показателя с данными формы № КС-30 составило 3,4 процентного пункта.

Таким образом, внесение изменений в Программу в части корректировки значения целевого показателя по количеству СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам,

проводилось без учета реального состояния дел (по данным отчетности). Кроме того, при внесении изменений в Программу допускалось исключение из мероприятий Программы объектов строительства при наличии их взаимосвязи с целевыми показателями и индикаторами Программы.

Так, в первоначальной редакции Программы мероприятие «СИЗО № 3 на 575 мест, г. Белгород» включало строительство вспомогательного корпуса, строительство надземного перехода, проектно-изыскательские работы, строительство блока карцеров, продовольственного склада, склада вещевого имущества, гаража, спортивного зала, тира, питомника для собак, инженерных сетей. В Программе (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 2015 года № 895) из указанного мероприятия исключено строительство продовольственного склада, склада вещевого имущества, блока карцеров, гаража, спортивного зала, тира, питомника для собак, инженерных сетей.

При этом согласно данным формы № КС-30 именно по причине отсутствия в указанном СИЗО складских помещений индикатор соответствия условий содержания в нем подследственных законодательству Российской Федерации (дельта) в 2014, 2015 и 2016 годах имел значение 0,98, что согласно Методике оценки эффективности Программы свидетельствует о несоответствии в целом условий содержания в данном СИЗО законодательству Российской Федерации.

Данный факт показывает, что в мероприятия Программы были внесены изменения, которые (согласно Методике оценки эффективности Программы) отрицательно повлияли на достижение целевого показателя в части приведения условий содержания подследственных в соответствие с законодательством Российской Федерации.

2.2. Согласно пункту 1 Методики оценки эффективности Программы оценка эффективности Программы осуществляется путем ежегодного сопоставления текущих данных о количестве СИЗО и исправительных учреждений, в которых условия содержания подследственных и осужденных соответствуют законодательству Российской Федерации, а также о количестве СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, с целевыми показателями реализации Программы, установленными приложением № 1 к Программе. Расчет фактических значений целевых показателей осуществляется по утвержденным Методикой формулам.

Для определения соответствия условий содержания в конкретном СИЗО или исправительном учреждении законодательству Российской Фе-

дерации либо международным стандартам осуществляется расчет индикатора, в структуре которого наибольший удельный вес (80 %) приходится на показатель по санитарной площади, приходящейся на одного подследственного или осужденного, и 20 % приходится на оценку иных показателей, характеризующих наличие/отсутствие соответствующих критериев (например, наличие в соответствующем СИЗО кухни, прачечной и т.д.).

Расчет значения фактической санитарной (жилой) площади на одного подозреваемого, обвиняемого, осужденного, необходимого для определения индикатора, производится исходя из лимита наполнения, установленного приказом Минюста России для каждого учреждения УИС.

Вместе с тем, как было указано ранее, норматив санитарной площади в размере 7 кв. м, приходящейся на одного человека (подследственного) в СИЗО, установлен в отсутствие соответствующих международных стандартов.

Следовательно, использование указанной нормы, установленной пунктом 5 Методики оценки эффективности Программы при расчете индикатора соответствия условий содержания в конкретном СИЗО международным стандартам, некорректно.

В целях обеспечения мониторинга и анализа хода реализации Программы в соответствии с пунктами 32 и 37 постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 ФСИН России как государственный заказчик ежеквартально (ежегодно) направляла отчеты о ходе реализации Программы в Минэкономразвития России в установленный срок.

Положение об управлении реализацией федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» было утверждено приказами ФСИН России от 7 мая 2007 года № 222 и от 7 декабря 2015 года № 1160. Отчетные материалы размещены на Интернет-сайтах <http://fcp.economy.gov.ru> и <http://faip.economy.gov.ru>, но не в полном объеме. По результатам мероприятия установлено, что информация о фактически достигнутых значениях целевых показателей размещена не за все годы реализации Программы (отсутствуют данные за 2007, 2008, 2011 и 2016 годы).

Анализ представленных ФСИН России отчетных данных за 9 лет (2008-2016 годы, отчет за 2007 год не представлен) свидетельствует о недостижении плановых значений целевых показателей в 2012 году по трем показателям, при этом расходы федерального бюджета на реализацию Программы в этом году составили 5560687,8 тыс. рублей, в 2014 году - по одному показателю (расходы - 7250375,7 тыс. рублей), в 2015 году - по

двум показателям (расходы - 13357623,5 тыс. рублей) и в 2016 году - по одному показателю (расходы - 8809241,5 тыс. рублей).

По результатам проведения сравнительного анализа данных годовых отчетов ФСИН России, направленных в Минэкономразвития России, и данных ведомственных статистических отчетов (по формам № ФСИН-1 и № КС-30) установлены расхождения по указанию общего количества учреждений, исполняющих уголовные наказания.

Выявленные расхождения свидетельствуют о низком уровне организации процесса сбора и контроля за данными, направляемыми территориальными органами и учреждениями ФСИН России для расчета фактических значений целевых показателей Программы.

В период проведения мероприятия ФСИН России представлены сводные формы № КС-30 за 2012-2016 годы, анализ которых показал, что указанные в них данные и данные годовых отчетов расходятся в части фактических значений целевых показателей. Сведения о расхождениях представлены в таблице:

	Количество СИЗО, в которых условия содержания соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество СИЗО, в которых условия содержания соответствуют международным стандартам, % от общего количества
2012 г.			
№ КС-30	57,0	51,5	4,0
Годовой отчет	58,6	51,8	0,9
Отклонение	+1,6	+0,3	-3,1
2013 г.			
№ КС-30	56,6	54,1	6,3
Годовой отчет	61,2	52,4	1,3
Отклонение	+4,6	-1,7	-5,0
2014 г.			
№ КС-30	61,9	59,1	4,2
Годовой отчет	62,7	59,1	1,4
Отклонение	+0,8	0,0	-2,8
2015 г.			
№ КС-30	64,3	60,4	5,2
Годовой отчет	64,3	60,4	1,9
Отклонение	0,0	0,0	-3,3

	Количество СИЗО, в которых условия содержания соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество исправительных учреждений, в которых условия содержания соответствуют законодательству Российской Федерации, % от общего количества	Количество СИЗО, в которых условия содержания соответствуют международным стандартам, % от общего количества
2016 г.			
№ КС-30	72,2	63,7	9,4
Годовой отчет	72,2	63,7	3,3
Отклонение	0,0	0,0	-6,1

Расхождения данных по форме № КС-30 и годовых отчетов, представленных в Минэкономразвития России, свидетельствуют о наличии некорректных данных и недостоверности отчетов.

Следует отметить, что фактическое значение показателя «Количество СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам», указанного в годовом отчете, по сравнению с данными по форме № КС-30 с 2012 по 2016 год было занижено от 2,8 до 6,1 процентного пункта.

В период реализации Программы прослеживается тенденция уменьшения численности осужденных и подследственных, содержащихся в учреждениях УИС: в 2016 году по сравнению с 2007 годом их число сократилось на 256811 человек, или на 28,9 % (с 886966 до 630155 человек), в том числе: количество подследственных уменьшилось на 46316 человек, или на 31,3 % (с 147941 до 101625 человек); осужденных - на 210495 человек, или на 28,5 % (с 739025 до 528530 человек).

Одновременно в указанный период произошло уменьшение лимитов наполняемости СИЗО на 23243 места; помещений, функционирующих в режиме СИЗО (с 2011 по 2016 год), - на 3712 мест, в исправительных учреждениях - на 141031 место, общее количество учреждений УИС было сокращено на 163 учреждения (с 1130 до 967).

Данный фактор оказал значительное влияние на достижение планового уровня целевых показателей, расчет которых основан на данных о количестве СИЗО и исправительных учреждений.

В рамках мероприятия проведен анализ достижения ожидаемого результата реализации Программы в части приведения условий содержания подследственных и осужденных во всех СИЗО и исправительных учреждениях в соответствие с законодательством Российской Федерации, что позволит уменьшить количество жалоб на условия содержания и санитарно-эпидемиологическую обстановку в учреждениях УИС.

В соответствии с пунктом 4 Положения об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека - заместителе Министра юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1998 года № 310, на него возложена защита интересов Российской Федерации при рассмотрении в ЕСПЧ жалоб, поданных против Российской Федерации. ЕСПЧ рассматривает жалобы на нарушения различных положений Конвенции от 4 ноября 1950 года «О защите прав человека и основных свобод», в том числе одновременно установленных нарушений, связанных с ненадлежащими условиями содержания под стражей, незаконным заключением под стражу и необоснованно длительным применением этой меры пресечения.

Анализ данных, представленных Минюстом России, показал, что в проверяемом периоде жалобы, поданные против Российской Федерации в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС, рассматривались ЕСПЧ путем вынесения постановления ЕСПЧ (срок рассмотрения 3-5 лет, средней размер компенсации - 10000 евро) и решениями ЕСПЧ (по односторонним декларациям с предложением о добровольной выплате заявителям, направленным Российской Федерации (срок не более 1 года, средний размер компенсации - 7103,3 евро).

Всего за период реализации Программы (2007-2016 годы) ЕСПЧ удовлетворены 716 жалоб, поданных против Российской Федерации в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС, на общую сумму, эквивалентную 388128,0 тыс. рублей, при этом количество жалоб, удовлетворенных ЕСПЧ, ежегодно росло.

Так, в 2007 году ЕСПЧ были удовлетворены 7 жалоб, поданных против Российской Федерации в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС, на общую сумму, эквивалентную 3287,1 тыс. рублей, а в 2016 году количество удовлетворенных ЕСПЧ жалоб возросло до 199 (или в 28,5 раза), а общая сумма удовлетворенных требований - до суммы, эквивалентной 137954,9 тыс. рублей (или в 42 раза), что составило 36 % от общей суммы удовлетворенных жалоб за 2007-2016 годы.

Таким образом, реализация Программы не способствовала уменьшению количества жалоб, поданных против Российской Федерации в ЕСПЧ в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС.

Проведенный анализ достижения ожидаемого результата реализации Программы в части улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки в учреждениях УИС, по данным на 1 января 2007 года и на 1 января

2017 года, показал, что строительство (реконструкция) предусмотренных окончательной редакцией Программы 13 медицинских объектов, в связи с их незначительным количеством, не оказало существенного влияния на достижение указанных результатов: с 2016 года в учреждениях УИС наблюдается тенденция роста показателей социально значимых заболеваний (ВИЧ, вирусный гепатит В и С, наркомания).

Так, количество ВИЧ-инфицированных лиц в учреждениях УИС увеличилось на 62,7 % (с 39645 человек в 2007 году до 64501 человека в 2016 году). При этом доля ВИЧ-инфицированных от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, увеличилась с 4,6 % до 10,2 процента.

Количество лиц, состоящих на диспансерном учете по вирусному гепатиту В и С на 1 января 2017 года увеличилось по сравнению с 2007 годом в 1,9 раза и составило 62956 человек, при этом их доля составляет 9,9 % от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС.

В период реализации Программы количество больных наркоманией увеличилось с 43773 человек, что составляло 5,1 % от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, до 48172 человек, или на 4399 человек.

При этом по результатам мероприятия установлено, что в условиях тенденции к сокращению общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, средний уровень заболеваемости на 1 человека (общее число зарегистрированных заболеваний / на общее число лиц, содержащихся в УИС), увеличился: если в начале 2007 года на 1 человека, содержащегося в учреждениях УИС, средний уровень заболеваемости составлял 1,34 раза в год, то на конец 2016 года этот показатель составил 1,52 раза в год.

Кроме того, с 2007 до 2015 год ежегодно увеличивалась доля умерших от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС: в 2007 году их доля составляла 0,48 %, в 2015 году - 0,61 %, в 2016 году доля снизилась до 0,54 процента.

Сведения о смертности лиц, содержащихся в учреждениях УИС, за 2006-2016 годы представлены в таблице:

(чел.)

	Число лиц, содержащихся в УИС	Умерло, всего	Умерло от заболеваний
2006 г.	855000	4132	3395
2007 г.	883170	4452	3635
2008 г.	886400	4630	3782
2009 г.	796186	4551	3841
2010 г.	819143	4774	4070
2011 г.	755648	4402	3775

	Число лиц, содержащихся в УИС	Умерло, всего	Умерло от заболеваний
2012 г.	701909	4124	3445
2013 г.	677287	4201	3539
2014 г.	671649	4100	3881
2015 г.	646085	3939	3753
2016 г.	630155	3408	3156

Основной причиной смертности в УИС являлись заболевания (включая туберкулез, ВИЧ-инфекции, сердечно-сосудистую патологию), доля которых составляла от 82 % в 2006 году до 93 % в 2016 году.

Согласно данным доклада о выполнении ФЦП «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» и эффективности использования финансовых средств за весь период ее реализации, направленного ФСИН России в Минэкономразвития России, введение в эксплуатацию СИЗО в 25 субъектах Российской Федерации (Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Удмуртия, Алтайский, Красноярский, Пермский и Хабаровский края, Волгоградская, Калужская, Нижегородская, Новосибирская, Пензенская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Тверская, Томская и Челябинская области, Еврейская автономная область) позволило довести размер санитарной нормы площади в СИЗО на одного обвиняемого и подозреваемого в среднем по стране до 4,3 кв. м, что соответствует требованиям законодательства Российской Федерации.

При этом результаты проведенного Счетной палатой анализа показывают, что увеличение средней санитарной нормы площади в СИЗО на одного обвиняемого (подозреваемого) до 4,3 кв. м связано в первую очередь с сокращением числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, а не с результатами реализации мероприятий Программы.

Кроме того, согласно данным вышеназванного доклада введение в эксплуатацию 9 СИЗО (в Чувашской Республике, Краснодарском крае, Владимирской, Воронежской, Курганской, Ленинградской, Свердловской, Смоленской областях и г. Санкт-Петербурге) в I полугодии 2017 года приведет норму санитарной площади в СИЗО этих регионов в соответствие с законодательством Российской Федерации. Однако до настоящего времени ни один СИЗО фактически в эксплуатацию не введен.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 года № 2808-р утверждена Концепция федеральной целевой про-

граммы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)» (далее - Концепция, ФЦП 2017-2025).

Анализ Концепции показывает, что, например, Свердловская область, в которой уже реализовывались мероприятия Программы, вновь включена как один из 22 субъектов Российской Федерации, в котором условия содержания в СИЗО не соответствуют законодательству Российской Федерации. Кроме того, согласно данным формы № КС-30 в 9 из 22 таких субъектов Российской Федерации (Архангельская, Астраханская, Брянская, Тульская, Кемеровская, Мурманская, Оренбургская области, Приморский и Забайкальский края) условия содержания в СИЗО соответствуют законодательству Российской Федерации. При этом указанные субъекты включены в Концепцию как нуждающиеся в приведении условий содержания в СИЗО в соответствие с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пояснительной запиской к проекту ФЦП 2017-2025 она разрабатывается в качестве продолжения Программы, при этом на ее реализацию запрашивается объем средств федерального бюджета в сумме 96500000,0 тыс. рублей (что на 38825959,9 тыс. рублей, или в 1,7 раза, больше, чем ресурсное обеспечение Программы), в том числе:

- 47101482,0 тыс. рублей - на строительство и реконструкцию 149 СИЗО, условия содержания в которых будут приведены в соответствие с законодательством Российской Федерации и международными стандартами;

- 44898518,0 тыс. рублей - на строительство и реконструкцию 662 исправительных (лечебно-исправительных, лечебно-профилактических) учреждений, в которых условия отбывания наказания будут приведены в соответствие с законодательством Российской Федерации;

- 4500000,0 тыс. рублей - на приобретение оборудования для нужд производственного сектора УИС, что позволит создать 50 тыс. рабочих мест и привлечь дополнительно к труду 100 тыс. осужденных.

Ожидаемыми конечными результатами реализации ФЦП 2017-2025 являются улучшение условий содержания под стражей в СИЗО и отбывания наказания в исправительных учреждениях, в том числе:

- доведение доли СИЗО, условия содержания в которых соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации и международным стандартам, до 100 %;

- доведение доли исправительных, лечебных и лечебно-профилактических учреждений, в которых условия отбывания наказания соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации, до 81,2 %;

- создание 50 тыс. рабочих мест и привлечение дополнительно к труду 100 тыс. осужденных.

Необходимо отметить, что в проекте новой ФЦП 2017-2025 годы, как и в первоначальной редакции Программы, одним из конечных результатов ее реализации является приведение условий содержания подследственных во всех СИЗО в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации (т.е. до 100 процентов).

При этом анализ реализации Программы показал, что данный показатель в ее окончательной редакции был уменьшен до 70,5 %, а его реальное значение на момент окончания Программы, по данным формы № КС-30, составило 72,2 процента.

Это обуславливает существенные риски недостижения данного показателя и в 2025 году по результатам реализации новой ФЦП 2017-2025 годы в случае сохранения ненадлежащего планирования и неэффективного управления реализацией Программы со стороны ФСИН России как государственного заказчика, а также с учетом существующей проблемы значительной ветхости зданий СИЗО (33,5 % от общего количества), их технически неисправного состояния (12,4 %) и несоответствия техническим требованиям по вентиляции (57,2 процента).

Выводы

1. Общий объем средств федерального бюджета, предусмотренный на реализацию 325 мероприятий федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», за все время ее реализации составил 57674040,1 тыс. рублей, при этом кассовые расходы составили 56050225,1 тыс. рублей (97,2 процента).

По состоянию на 1 января 2017 года:

- осуществлены проектирование и строительство (реконструкция) 421 объекта, из которых по 294 объектам осуществлены проектирование и строительство (реконструкция), по 127 объектам осуществлено только проектирование, которое при реализации Программы не использовалось. Введены в эксплуатацию 276 объектов (18 объектов не введены);

- объем незавершенного строительства объектов Программы составил 30781107,1 тыс. рублей;

- сумма дебиторской задолженности в части объектов Программы за 2007-2016 годы увеличилась с 14175,7 тыс. рублей (на 1 января 2008 года) до 1806477,8 тыс. рублей (на 1 января 2017 года), или в 127 раз.

В соответствии с разделом 5 Программы «Механизм реализации Программы» управление ее реализацией осуществляется государственным заказчиком - ФСИН России, при этом ответственность за реализацию и достижение конечных результатов Программы, рациональное использование средств, выделенных на ее выполнение, несет руководитель Программы - директор ФСИН России.

По результатам мероприятия установлено, что неэффективное управление реализацией Программы и ненадлежащее осуществление контроля со стороны ФСИН России привели к образованию дебиторской задолженности вследствие невыполнения договорных обязательств подрядными организациями и, как результат, к срыву сроков ввода в эксплуатацию объектов Программы.

2. В федеральную целевую программу «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» были внесены 11 изменений, в результате которых количество мероприятий Программы сократилось на 106 единиц, а итоговые значения по всем целевым показателям в окончательной редакции Программы по сравнению с ее первоначальной редакцией скорректированы в сторону уменьшения в интервале от 29,5 % до 53,5 процента.

При этом из Перечня мероприятий по строительству и реконструкции следственных изоляторов в 2007-2016 годах (приложение № 3 к Программе) и Перечня мероприятий по строительству и реконструкции исправительных учреждений в 2007-2016 годах (приложение № 4 к Программе) были исключены как отдельные объекты строительства (реконструкции), так и в целом мероприятия в тех субъектах Российской Федерации, которые были определены Программой как особо нуждающиеся, в результате ФСИН России не обеспечено приведение условий содержания подследственных в следственных изоляторах и осужденных в исправительных учреждениях в соответствие с законодательством Российской Федерации (Костромская область, Пермский край, Ямало-Ненецкий автономный округ).

В ходе реализации Программы вносились изменения в части исключения из Перечня мероприятий по строительству и реконструкции следственных изоляторов в 2007-2016 годах (приложение № 3 к Программе) объектов строительства (реконструкции), наличие которых взаимосвязано с целевыми показателями Программы.

Например, в первоначальной редакции Программы мероприятие «СИЗО № 3 на 575 мест, г. Белгород» включало строительство ряда объектов,

обеспечивающих приведение условий содержания подследственных в СИЗО в соответствие с законодательством Российской Федерации. Исключение из указанного мероприятия объектов (продовольственный склад, склад вещевого имущества, инженерные сети) отрицательно повлияло на значение индикатора соответствия условий содержания подследственных законодательству Российской Федерации и, соответственно, на достижение целевого показателя Программы.

Кроме того, внесенные изменения в Программу в части сроков ввода объектов привели к концентрации наибольшего числа вводимых объектов в 2016 году.

3. В постановлении Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2006 года № 540 «О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» норматив санитарной площади в размере 7 кв. м, приходящейся на одного человека (подследственного) в СИЗО, установлен в отсутствие соответствующих международных стандартов.

4. По итогам реализации Программы средства федерального бюджета, предусмотренные федеральной целевой программой «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», выделены в полном объеме, однако цель Программы не была достигнута.

5. По итогам реализации одна из трех задач Программы не была выполнена: фактически введены в эксплуатацию только 6 из 13 планируемых к вводу СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам (параметрам, установленным Программой).

Первоначальной редакцией Программы предусматривались 26 мероприятий по строительству (реконструкции) СИЗО, в которых условия содержания подследственных должны были соответствовать международным стандартам (норматив санитарной площади, приходящейся на одного человека (подследственного), в размере 7 кв. м), в окончательной редакции количество таких мероприятий уменьшено до 13, при этом была уменьшена вместимость этих СИЗО на 257 мест, а объем ресурсного обеспечения на их строительство увеличился на 6126860,0 тыс. рублей.

6. За период реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)» не все ее ожидаемые конечные результаты были достигнуты:

- введенные в эксплуатацию 14156 мест в СИЗО и 11348 мест в исправительных учреждениях в конечном итоге не привели к достаточному увеличению общего количества мест в СИЗО и исправительных учреждениях и, как следствие, незначительно повлияли на обеспечение соответствия условий содержания подследственных и осужденных законодательству Российской Федерации;

- введение в эксплуатацию 276 объектов не привело к существенному обновлению основных фондов учреждений УИС: на 1 января 2017 года на балансе учреждений УИС состоят 54457 объектов недвижимого имущества, при этом из 654 режимных корпусов СИЗО имеют срок эксплуатации более 100 лет 127 корпусов, от 60 до 100 лет - 92 корпуса, с учетом длительной эксплуатации в технически неисправном состоянии находится 81 режимный корпус, в 270 режимных корпусах отсутствует система принудительной приточно-вытяжной вентиляции, а 104 корпуса только частично оборудованы вентиляционными системами;

- реализация мероприятий Программы не способствовала уменьшению количества жалоб, поданных против Российской Федерации в ЕСПЧ в связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей в учреждениях УИС;

- строительство 18 очистных сооружений не позволило значительно улучшить санитарно-эпидемиологическую обстановку и состояние окружающей среды в целом по системе, а также обеспечить экологическую безопасность объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- при общей тенденции сокращения числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, средний уровень заболеваемости на одного человека увеличился с 1,34 раза в год в 2007 году до 1,52 раза в год в 2016 году, доля умерших от общего числа лиц, содержащихся в учреждениях УИС, также увеличилась (с 0,48 % в 2007 году до 0,54 % в 2016 году);

- из 18 объектов, не введенных в эксплуатацию в период реализации Программы, по которым осуществлялось строительство в I полугодии 2017 года, фактически введено в эксплуатацию только 2 объекта, при этом 6 из 18 объектов имеют техническую готовность менее 70 %, что создает существенные риски не ввода их в эксплуатацию в 2017 году.

7. По результатам мероприятия установлены факты неэффективного использования средств федерального бюджета на общую сумму 15053917,6 тыс. рублей. Так, расходы на строительство СИЗО в г. Белореченске Краснодарского края (2365178,8 тыс. рублей) и СИЗО в г. Колпино, г. Санкт-Петербург (12688738,8 тыс. рублей) осуществлены без достижения

результата (объекты по завершению Программы не достроены и в эксплуатацию не введены).

8. ФСИН России ненадлежащим образом осуществляла планирование строительства и реконструкции объектов Программы и неэффективно осуществляла управление реализацией Программы.

Так, в г. Москве, Московской области, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Краснодарском крае, Республике Крым и г. Севастополе, где существует значительное превышение лимита в СИЗО (наполнение от 125 % до 198,5 %), строящиеся в рамках Программы СИЗО не введены в эксплуатацию.

При этом в 2 субъектах Российской Федерации - Еврейской автономной области (лимит наполнения действующего СИЗО - 60 человек, фактическое наполнение в 2015-2016 годах - 0 человек) и Республике Хакасия (лимит наполнения действующего СИЗО - 680 человек, фактическое наполнение в 2015 году - 529 человек, в 2016 году - 513 человек) - были построены и введены в эксплуатацию 2 новых СИЗО: на 300 мест общей стоимостью 2645680,0 тыс. рублей в Еврейской автономной области и на 500 мест общей стоимостью 2349578,0 тыс. рублей в Республике Хакасия.

Кроме того, установлено, что СИЗО № 2 УФСИН России по Калининградской области в г. Черняховске с лимитом наполнения 120 мест, введенный в эксплуатацию в 2011 году, не использовался до июля 2014 года, СИЗО № 4 УФСИН России по Хабаровскому краю в пос. Эльбан, введенный в эксплуатацию в 2012 году, не использовался до 2014 года. В 2016 году эти объекты заполнены на 71,7 % и на 8,6 %, соответственно.

9. По результатам мероприятия установлены факты, когда нормативная (расчетная) продолжительность капитального строительства (реконструкции) отдельных объектов в соответствии с проектной документацией составляет значительно меньшие сроки, чем сроки, предусмотренные на реализацию соответствующего мероприятия по Программе, что свидетельствует о низком качестве управления реализацией Программы со стороны ФСИН России как государственным заказчиком.

10. ФСИН России не принимались необходимые меры в части повышения эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на подготовку проектной документации по объектам капитального строительства, предусмотренным Программой. При наличии проектной документации с аналогичными по назначению, виду и технико-экономическим показателям объектами УИС соответствующие сведения

и документы для включения в Реестр типовой проектной документации в Минстрой России не направлялись. Проектная документация, включенная в Реестр типовой проектной документации, имеющая лучшие технико-экономические показатели при проектировании и строительстве объектов Программы, ФСИН России также не применялась.

Так, применение индивидуальных проектов при строительстве СИЗО, в которых условия содержания подследственных соответствуют международным стандартам, а также отсутствие в ФСИН России проработанных системных подходов при осуществлении проектирования и строительства схожих по мощностям СИЗО привели к значительным расхождениям по объемам бюджетных инвестиций, приходящихся на единицу мощности СИЗО (на 1 место размещения подследственного), более чем в 3 раза.

Кроме того, в рамках реализации Программы ФСИН России и ее территориальными органами заключались государственные контракты на выполнение работ по разработке 127 проектно-сметных документаций, общая стоимость которых составила 939590,0 тыс. рублей, при этом указанная проектно-сметная документация при реализации Программы не использовалась, строительство объектов не осуществлялось, что привело к неэффективному использованию ресурсов, созданных за счет средств федерального бюджета.

11. При реализации Программы в 2012 году не были достигнуты плановые значения трех целевых показателей, в 2014 году - одного показателя, в 2015 году - двух показателей, в 2016 году - одного показателя, при этом средства федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы в эти годы были выделены в полном объеме.

Кроме того, значительное влияние на достижение планового уровня целевых показателей Программы в 2007-2016 годах, расчет которых основан на данных о количестве СИЗО и исправительных учреждений, оказало уменьшение численности осужденных и подследственных, содержащихся в учреждениях УИС на 256811 человек, или на 28,9 процента.

12. По результатам анализа данных годовых отчетов о ходе реализации Программы, направленных ФСИН России в Минэкономразвития России, и данных ведомственных статистических отчетов по форме № КС-30 «Отчет о показателях эффективности реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)», утвержденной приказом Минюста России от 22 апреля 2008 года № 99, установлены факты расхождения по каждому показателю, что свидетельствует

о наличии существенных рисков недостоверности годовых отчетов о ходе реализации Программы.

Предложения

1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации директору Федеральной службы исполнения наказаний (с приложением отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия).

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.В. БЛИНОВА

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 июня 2017 года № 38К (1183) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования в 2015-2016 годах средств федерального бюджета и федерального имущества, предназначенных на обеспечение биологического разнообразия и ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации, директору федерального государственного бюджетного учреждения «Сочинский национальный парк», директору федерального государственного бюджетного учреждения «Государственный природный заповедник «Ненецкий», директору федерального государственного бюджетного учреждения «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны окружающей среды».

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации и Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования в 2015-2016 годах средств федерального бюджета и федерального имущества, предназначенных на обеспечение биологического разнообразия и ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.8.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты; бухгалтерская, финансовая и иная отчетность; государственные задания; первичные документы, обосновывающие использование субсидий, выделенных на выполнение государственного задания и на иные цели (договоры, соглашения, счета, акты выполненных

работ и другие документы финансово-хозяйственной деятельности); документы, регламентирующие функции заказчика по управлению и реализации первоочередных мероприятий, направленных на ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности; деятельность объектов проверки по реализации антикоррупционных мер.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва); федеральное государственное бюджетное учреждение «Сочинский национальный парк» (г. Сочи); федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны окружающей среды» (г. Москва); федеральное государственное бюджетное учреждение «Государственный природный заповедник «Ненецкий» (Ненецкий автономный округ, раб. пос. Искателей).

Срок проведения контрольного мероприятия: с января по июнь 2017 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ деятельности Минприроды России по реализации основных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы по обеспечению биологического разнообразия России и ликвидации последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности.

Цель 2. Установление правомерности, обоснованности и своевременности финансового обеспечения деятельности объектов проверки.

Цель 3. Анализ использования средств федерального бюджета, направленных Минприроды России на реализацию мероприятий по обеспечению биологического разнообразия России, ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности, а также использования объектами проверки федерального имущества, находящегося в оперативном управлении.

Цель 4. Анализ коррупционных рисков при использовании средств федерального бюджета.

Проверяемый период деятельности: 2015-2016 годы.

**Краткая характеристика проверяемой сферы формирования
и использования государственных средств
и деятельности объектов проверки**

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее - Положение о Министерстве), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1219, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая объекты животного мира и среду их обитания, в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления.

Минприроды России является учредителем 133 бюджетных учреждений (далее - ФГБУ), осуществляющих управление особо охраняемыми природными территориями федерального значения (далее - ООПТ), в том числе ФГБУ «Сочинский национальный парк» (далее - ФГБУ «Сочинский НП»), ФГБУ «Государственный природный заповедник «Ненецкий» (далее - ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий») и ФГБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны окружающей среды» (далее - ФГБУ «ВНИИ «Экология») (далее - объекты проверки), которые в проверяемом периоде осуществляли мероприятия, направленные на сохранение биологического разнообразия и поддержание в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов, расположенных на ООПТ.

Выполнение мероприятий по ликвидации экологического ущерба, возникшего в результате прошлой экономической и иной деятельности, осуществлялось в основном подведомственными Минприроды России бюджетными учреждениями в рамках Комплекса первоочередных мероприятий, направленных на ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности (далее - Комплекс первоочередных мероприятий), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 2462-р.

В соответствии с пунктом 2 указанного распоряжения исполнение функции заказчиков по управлению Комплексом первоочередных мероприятий и их реализацией за исключением мероприятий, реализуемых на

ООПТ, возложены на ФГБУ «ВНИИ «Экология», а на соответствующих ООПТ - на ФГБУ «Сочинский НП» и ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий».

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ деятельности Минприроды России по реализации основных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы по обеспечению биологического разнообразия России и ликвидации последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности

Сохранение и восстановление природных систем и ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности отнесены к стратегическим целям обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, определенных Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683.

В целях повышения эффективности государственного управления в области биологического разнообразия распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2014 года № 212-р утверждена Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года (далее - Стратегия), которой определены направления государственной политики в указанной сфере, а также цели, задачи и основные мероприятия по сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов.

Сроки реализации Стратегии предусмотрены в 3 этапа: 2014-2017 годы, 2018-2020 годы, 2021-2030 годы.

Во исполнение пункта 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2014 года № 212-р распоряжением Минприроды России от 1 декабря 2014 года № 33-р (в редакции распоряжения Минприроды России от 16 марта 2016 года № 6-р) утвержден План мероприятий по реализации Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года (I этап - 2014-2017 годы), предусматривающий реализацию 53 мероприятий.

Согласно отчету Минприроды России № 03-12-09/6800 от 5 апреля 2016 года о ходе выполнения I этапа Стратегии Минприроды России выполнены все предусмотренные в 2015 году 8 мероприятий.

В 2016 году из запланированных 13 мероприятий Минприроды России выполнено 1 мероприятие. Отчет о выполнении мероприятий за 2016 год Минприроды России в Правительство Российской Федерации не направлялся.

Реализация мероприятий по обеспечению биологического разнообразия и ликвидации последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности в проверяемый период осуществлялась Минприроды России и его подведомственными ФГБУ в рамках реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 2016 года № 790) (далее - ГП-12).

Цель госпрограммы по повышению уровня экологической безопасности и сохранению природных систем достигается, в том числе, решением 2 задач: снижением общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики и сохранением и восстановлением биологического разнообразия России.

Целевыми индикаторами достижения цели ГП-12 являются, в том числе: «Численность населения, проживающего на территориях с неблагоприятной экологической ситуацией, подверженных негативному воздействию, связанному с прошлой хозяйственной и иной деятельностью» (показатель 5) и «Доля территории, занятой особо охраняемыми природными территориями федерального, регионального и местного значения» (показатель 6) (приложение № 1 к ГП-12).

Установленные на 2015 год плановые значения показателей Минприроды России достигнуты. В 2016 году не достигнуто значение показателя 5 «Численность населения, проживающего на территориях с неблагоприятной экологической ситуацией, подверженных негативному воздействию, связанному с прошлой хозяйственной и иной деятельностью», который составил 17412,4 тыс. человек (плановое значение - 17150,3 тыс. человек).

В 2015 и 2016 годах осуществление мероприятий, направленных на сохранение и обеспечение биологического разнообразия, осуществлялось Минприроды России в рамках подпрограммы 2 «Биологическое разнообразие России» ГП-12 (далее - подпрограмма 2 ГП-12) за счет средств федерального бюджета.

Достижение цели подпрограммы 2 «Биологическое разнообразие России» ГП-12 по сохранению и восстановлению биологического разнообра-

зия России осуществлялось в проверяемый период посредством реализации 4 задач: совершенствование нормативно-правового регулирования и научно-методического обеспечения в сфере сохранения биологического разнообразия; обеспечение разрешительной деятельности в области охраны и использования объектов животного мира (за исключением охотничьих ресурсов); сохранение и развитие ООПТ; создание условий для обеспечения охраны объектов животного мира (за исключением объектов охоты и водных биологических ресурсов) и выполнения 10 основных мероприятий, которые характеризуются 11 показателями, ответственными за достижение которых являются Минприроды России (7 показателей), Росприроднадзор (2 показателя) и субъекты Российской Федерации (2 показателя) (приложение № 2 к ГП-12).

При проведении анализа показателей подпрограммы 2 «Биологическое разнообразие России» ГП-12 установлено, что Минприроды России при разработке паспорта подпрограммы 2 не руководствовалось требованием пункта 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2014 года № 212-р в части включения в паспорт показателя «Индекс численности ряда редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных (амурский тигр, белый медведь, дальневосточный леопард, снежный барс, зубр, сайгак, стерх, дальневосточный аист) (к базовому 2013 году)», предусмотренного Стратегией в целях обеспечения на долговременной основе сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в интересах устойчивого развития Российской Федерации.

Из 11 показателей, характеризующих выполнение основных мероприятий подпрограммы 2 «Биологическое разнообразие России» ГП-12, только 6 показателей оказывают непосредственное влияние на решение задач в сфере биологического разнообразия: 2.1 «Доля территории, занятой особо охраняемыми природными территориями федерального значения»; 2.3 «Индекс благополучия редких видов млекопитающих и птиц»; 2.6 «Индекс численности «модельных видов животных»; 2.7 «Доля видов млекопитающих, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и обитающих на особо охраняемых природных территориях федерального значения, в общем количестве видов млекопитающих, занесенных в Красную книгу Российской Федерации»; 2.8 «Доля видов птиц, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и обитающих на особо охраняемых природных территориях федерального значения, в общем количестве видов птиц, занесенных в Красную книгу Российской Федерации»; 2.9 «Доля площади

особо охраняемых природных территорий (государственные природные заповедники и национальные парки), пройденной огнем при пожарах антропогенного воздействия, в общей площади особо охраняемых природных территорий, затронутой пожарами».

Оценка по указанным показателям достижения основных мероприятий непосредственно зависит от развития географической сети ООПТ федерального значения. При этом основная часть местообитаний редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных располагается за пределами особо охраняемых природных территорий, где осуществляется интенсивная хозяйственная деятельность, что создает риски недостижения в полном объеме цели подпрограммы 2 ГП-12 по сохранению и восстановлению биологического разнообразия, а также стратегических целей по обеспечению на долговременной основе сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных в интересах устойчивого развития Российской Федерации.

В 2015 году не достигнуто значение показателя 2.3 «Индекс благополучия редких видов млекопитающих и птиц» - 0 % при плане - 0,75 %, в 2016 году - показателя 2.1 «Доля территории, занятой особо охраняемыми природными территориями федерального значения» - 2,82 % при плане 2,9 процента.

Реализация задач подпрограммы 2 ГП-12 обеспечивается посредством утверждения Минприроды России государственных заданий подведомственным ФГБУ.

Согласно пункту 25.2 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 года № 690 (утратил силу в связи с изданием приказа Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года № 582), в число используемых показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограмм) должны включаться показатели, отражающие основные параметры государственного задания в части качества и объема предоставляемых государственных услуг.

Анализ государственных заданий показал, что достижение показателей подпрограммы 2 ГП-12 в сфере биологического разнообразия осуществляется посредством выполнения государственных работ, направленных на сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов; сохранение и разведение редких и исчезающих видов животных, водно-биологических объектов и растений; охрану природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов.

При этом выполнение работ по сохранению и разведению редких и исчезающих видов животных, водно-биологических объектов и растений установлено только для 14 федеральных бюджетных учреждений, или 9 % от их общего количества.

В целях сохранения биологического разнообразия России Минприроды России в рамках выполнения основного мероприятия 2.3 «Научное и информационно-аналитическое обеспечение деятельности в сфере сохранения и восстановления биологического разнообразия» разработаны и осуществляются стратегии сохранения отдельных редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных - амурского тигра (распоряжение Минприроды России от 2 июля 2010 года № 25-р), дальневосточного леопарда (распоряжение Минприроды России от 19 ноября 2013 года № 29-р), снежного барса (распоряжение Минприроды России от 18 августа 2014 года № 23-р), белого медведя (распоряжение Минприроды России от 5 июля 2010 года № 26-р), зубра, сахалинской кабарги.

В проверяемый период ФГБУ «Сочинский НП» принимало участие в реализации Программы по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда на Кавказе (далее - Программа по восстановлению переднеазиатского леопарда), одобренной Минприроды России 14 мая 2007 года № 02-12-46/4628.

На заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 11 апреля 2017 года) утвержден паспорт приоритетного проекта «Дикая природа России: сохранить и увидеть» (далее - приоритетный проект «Дикая природа»), который направлен, в том числе, на сохранение биологического разнообразия, охрану редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и предусматривает восстановление и увеличение численности популяций редких видов животных, таких как переднеазиатский и дальневосточный леопарды, лошадь Пржевальского, зубр, аргали, дзерен, сайгак.

Согласно паспорту приоритетный проект «Дикая природа» будет реализовываться в рамках ГП-12 до 2021 года, при этом срок реализации ГП-12 - 2012-2020 годы.

Выполнение мероприятий по ликвидации последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности (далее - ликвидация накопленного вреда окружающей среде) в проверяемый период осуществлялось за счет средств федерального бюджета в рамках подпрограммы 1 «Регулирование

качества окружающей среды» (до 2016 года) ГП-12 (далее - подпрограмма 1 ГП-12), подпрограммы 8 «Ликвидация накопленного экологического ущерба» (в 2016 году) ГП-12 и федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы» (далее - ФЦП «Охрана озера Байкал»), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 847, входящей в состав ГП-12.

Цель подпрограммы 1 «Регулирование качества окружающей среды» ГП-12 - снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики - достигалась в проверяемый период, в том числе, посредством решения задачи по ликвидации прошлого экологического ущерба, в рамках выполнения 3 основных мероприятий, которые характеризуются 2 показателями: показатель 1.14 «Общая площадь земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба» и показатель 1.15 «Доля ликвидированных отходов и иных загрязнений на объектах накопленного экологического ущерба в общем объеме накопленных отходов».

В проверяемый период не выполнен показатель 1.15 «Доля ликвидированных отходов и иных загрязнений на объектах накопленного экологического ущерба в общем объеме накопленных отходов». Его значения составили: в 2015 году - 0,004 % при плане - 0,2 %, в 2016 году - 0,05 % при плане - 0,3 процента.

Реализация задач подпрограммы 1 ГП-12 по ликвидации прошлого экологического ущерба в проверяемый период осуществлялась за счет средств федерального бюджета. В нарушение требований пункта 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минприроды России включило в государственное задание ФГБУ «Национальный парк «Русская Арктика» на 2015 год работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде на островах архипелагов Земля Франца-Иосифа и Новая Земля, не предусмотренные Ведомственным перечнем государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Минприроды России федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, утвержденным Министром природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донским 24 января 2014 года (с изменениями от 9 декабря 2015 года) (далее - Ведомственный перечень госуслуг (работ)).

В 2015 году - I полугодии 2016 года выполнение мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде осуществлялось в усло-

виях правовой неурегулированности вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, определения и разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам выявления, оценки, ранжирования и организации работ по ликвидации экологического вреда. Такие понятия, как «накопленный вред окружающей среде», «объекты накопленного вреда окружающей среде», «ликвидация накопленного вреда окружающей среде», законодательством не были определены.

Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее - Закон № 254-ФЗ), которыми были определены понятия «накопленный вред окружающей среде» и «объекты накопленного вреда окружающей среде», а также введена глава XIV.1 «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде», согласно которой право проведения инвентаризации, выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде предоставлено органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. В случаях, установленных Правительством Российской Федерации, выявление и оценка объектов накопленного вреда окружающей среде проводятся федеральными органами исполнительной власти.

При этом указанным федеральным законом закрепление положения, предусматривающего разработку и издание унифицированного порядка проведения инвентаризации, выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде не предусмотрено, в связи с чем возникает риск нереализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления его положений.

Учитывая, что мероприятия по ликвидации экологического ущерба от хозяйственной деятельности отнесены Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 к стратегическим целям обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, целесообразно предусмотреть обязанность, а не право органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по выявлению и оценке объектов накопленного вреда окружающей среде.

Кроме того, Законом № 254-ФЗ предусмотрено, что организация работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде включает в себя

проведение необходимых обследований, в том числе, инженерных изысканий, разработку проекта работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, его согласование и утверждение, проведение работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, контроль и приемку выполненных работ, при этом общие требования к составу проектной и сметной документации при осуществлении мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде действующими нормативными правовыми актами не предусмотрены.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2016 года № 790 утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба, в приложении к которым определены критерии отбора проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2017 года № 445 утверждены Правила ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде.

Мероприятия по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в проверяемый период реализовывались в рамках Комплекса первоочередных мероприятий, предусматривающего осуществление 26 мероприятий, из которых: 18 мероприятий (69,2 %) - по ликвидации накопленного вреда окружающей среде; 5 мероприятий (19,3 %) - по инвентаризации объектов накопленного вреда окружающей среде, разработке программ и проектно-сметной документации по их ликвидации; 1 мероприятие (3,7 %) - по научно-методическому обеспечению проведения работ по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде; 1 мероприятие (3,7 %) - по проведению ФГБУ «ВНИИ «Экология» мониторинга и оценки реализации проектов и 1 мероприятие (3,7 %) - по ликвидации последствий использования территории ФГБУ «Сочинский НП» при строительстве объектов XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года.

В проверяемый период в Комплекс первоочередных мероприятий распоряжениями Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2015 года № 784-р и от 22 февраля 2016 года № 281-р вносились изменения, в результате которых общее количество мероприятий увеличилось до 27, при этом количество мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде сократилось на 1 единицу и составило 17 (62,9 %); количе-

ство мероприятий по инвентаризации объектов накопленного вреда окружающей среде, разработке программ и проектно-сметной документации по их ликвидации увеличилось на 2 единицы и составило 7 (25,3 %). Был изменен срок доклада Минприроды России в Правительство Российской Федерации о ходе реализации Комплекса первоочередных мероприятий с учетом предстоящего завершения в 2017 году контрактов 2016 года с 1 апреля 2016 года на 15 декабря 2017 года.

Анализ изменений, внесенных в Комплекс первоочередных мероприятий, показал ненадлежащее качество проработки сведений, обосновывающих включение в него объектов, на которых необходимо провести работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Были включены 3 объекта с неопределенными видами загрязнений и 6 объектов с неопределенными объемами накопленного вреда окружающей среде, что повлекло замену объектов по 2 мероприятиям и изменение целевых показателей выполнения 5 мероприятий.

Целевыми показателями реализации мероприятия «Ликвидация отработанных шламовых амбаров с отходами нефтепереработки в Заводском районе г. Грозного и с. Октябрьское (Чеченская Республика)» изначально предусматривались очистка, обезвреживание и утилизация 6 отработанных шламовых амбаров с объемом накопленных отходов I класса опасности 11,4 тыс. тонн и ресурсным обеспечением из федерального бюджета в сумме 158,1 млн. рублей.

Согласно внесенным изменениям предусмотрены ликвидация 2 шламовых амбаров и рекультивация 3,5 га нарушенных земель, а также рекультивация прилегающей загрязненной территории площадью 27 гектаров.

Целевыми показателями реализации мероприятия «Завершение рекультивации полигона твердых бытовых отходов в пос. Гаспра Ялтинского района (Республика Крым)» изначально планировалось предотвращение загрязнения атмосферного воздуха, рекультивация и вовлечение в хозяйственный оборот 4,64 га земель, ликвидация угрозы безопасности для жизни и здоровья 17 тыс. человек, ресурсное обеспечение из федерального бюджета в сумме 50 млн. рублей.

Согласно внесенным изменениям при сохранении ресурсного обеспечения изменились название мероприятия «Выполнение первоочередных мер по рекультивации полигона твердых бытовых отходов в пос. Гаспра Ялтинского района (Республика Крым)» и целевые показатели - устранение последствий селевого потока и оползневых процессов предусмотрено

на территории общей площадью 26192,6 кв. м, устройство водоотводной канавы по периметру полигона протяженностью 227 м, восстановление тела полигона площадью 62824 кв. метра.

Кроме того, предусмотренное пунктом 22 вышеуказанного комплекса мероприятие по ликвидации последствий использования территории ФГБУ «Сочинский НП» при строительстве объектов XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года - «Рекультивация и благоустройство территории дендрологического парка «Южные культуры», заказчиком которого определено ФГБУ «Сочинский НП», с объемом финансирования 120000,0 тыс. рублей, было включено в распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 2462-р в отсутствие достаточных обоснований в части отнесения дендрологического парка «Южные культуры» к объектам негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности и затрат на ликвидацию прошлого экологического вреда. Оценка состояния территории и технического состояния имущества с целью проведения рекультивационных работ и работ по благоустройству не осуществлялась.

В результате предусмотренные Комплексом первоочередных мероприятий работы по рекультивации территории дендрологического парка «Южные культуры» в связи с отсутствием в них необходимости не выполнялись. В пределах объема ресурсного обеспечения, предусмотренного на реализацию мероприятия, были проведены работы по капитальному ремонту дендрологического парка «Южные культуры», которые к мероприятиям по ликвидации прошлого экологического вреда не относятся.

В соответствии с протоколом заседания Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 31 августа 2016 года № 3 и распоряжением Минприроды России от 15 сентября 2016 года № 22-р «Об образовании Рабочей группы по вопросам подготовки паспортов приоритетных проектов» в состав ГП-12 с 2017 года включена подпрограмма «Приоритетный проект «Чистая страна».

В рамках данной подпрограммы запланированы следующие основные мероприятия:

- «Поддержка региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде»;
- «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде на особо охраняемых природных территориях федерального значения»;

- «Научно-методическое и аналитическое сопровождение, мониторинг и оценка реализации проектов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде».

Отбор проектов для включения в подпрограмму «Приоритетный проект «Чистая страна»» производится на основании информации, представленной субъектами Российской Федерации об объектах накопленного вреда окружающей среде, а также с учетом Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба, в приложении к которым определены критерии отбора проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2016 года № 790.

Цель 2. Установление правомерности, обоснованности и своевременности финансового обеспечения деятельности объектов проверки

В проверяемый период финансирование деятельности подведомственных бюджетных учреждений, выполняющих работы, направленные на сохранение и обеспечение биологического разнообразия, осуществлялось Минприроды России посредством предоставления субсидии на выполнение государственного задания.

Государственные задания подведомственным бюджетным учреждениям формировались и утверждались Минприроды России:

- в 2015 году в соответствии с Положением о формировании государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671 (далее - Положение № 671) (утратило силу с 1 января 2016 года в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640);

- в 2016 году в соответствии с Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640 (далее - Положение № 640).

В проверяемый период Минприроды России при формировании государственного задания бюджетным учреждениям руководствовалось Ведомственным перечнем государственных услуг (работ), которым было предусмотрено выполнение 127 работ.

В соответствии с пунктом 5 Положения № 640 Минприроды России государственные задания ФГБУ «Сочинский НП» и ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» были утверждены с соблюдением срока (22 января 2016 года на бумажном носителе). В форме электронного документа указанные государственные задания были подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» ФГБУ «Сочинский НП» на 53 дня позже установленного срока (12 апреля 2016 года (051-00198-16) и ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» на 33 дня позже (16 марта 2016 года (051-00165-16).

Предоставление бюджетным учреждениям субсидий на выполнение государственных заданий в 2015 году осуществлялось в соответствии с пунктом 15 Постановления № 671, в 2016 году - в соответствии с пунктом 44 Постановления № 640 на основании соглашений о порядке и условиях предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) (далее - Соглашение), заключаемых Минприроды России с федеральными бюджетными учреждениями.

В 2015 году Минприроды России предоставило бюджетным учреждениям субсидии на выполнение государственного задания с нарушением пунктов 25 и 26 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», в 2016 году - с нарушением пункта 45 Положения № 640, предусматривающих предоставление из федерального бюджета субсидий на выполнение государственного задания в соответствии с графиком к соглашению о предоставлении субсидии, не реже 1 раза в квартал в сумме, не превышающей 25 % годового размера субсидии в течение I квартала; 50 % годового размера субсидии - в течение I полугодия; 75 % годового размера субсидии - в течение 9 месяцев.

Так, ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» во II квартале 2015 года объем предоставленной субсидии составил 14582,5 тыс. рублей, или 75 % годового объема, а в III квартале 2015 года - 19443,3 тыс. рублей, или 100 % годового объема. В 2016 году во II квартале объем предоставленной субсидии составил

14582,5 тыс. рублей, или 75 % годового объема, а в III квартале - 20603,3 тыс. рублей, или 100 % годового объема.

ФГБУ «Сочинский НП» в 2015 году объем предоставленной субсидии составил: в I квартале - 52060,5 тыс. рублей, или 31,3 % годового объема; во II квартале - 104121,0 тыс. рублей, или 62,6 % годового объема; в III квартале - 156181,3 тыс. рублей, или 93,9 % годового объема.

Мероприятия по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в проверяемый период осуществлялись объектами проверки за счет остатков субсидий на иные цели, предоставленных им в 2014 году в соответствии с пунктом 4 Правил предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным государственным бюджетным учреждениям, находящимся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, на иные цели, утвержденных приказом Минприроды России от 1 июня 2012 года № 141 (в редакции приказа Минприроды России от 13 марта 2014 года № 139) (далее - Правила предоставления субсидии на иные цели) на основании соглашений о предоставлении субсидий на иные цели (далее - Соглашение на иные цели), заключаемых между Минприроды России и бюджетными учреждениями в рамках реализации Комплекса первоочередных мероприятий.

В 2014 году в соответствии с Соглашениями на иные цели Минприроды России были предоставлены объектам проверки субсидии на иные цели на выполнение природоохранных мероприятий:

- ФГБУ «Сочинский НП» в соответствии с Соглашением на иные цели от 11 декабря 2014 года № СБ-09-23с/242 в объеме 120000,0 тыс. рублей;
- ФГБУ «ВНИИ «Экология» в соответствии с Соглашением на иные цели от 15 декабря 2014 года № СБ-09-23с/251 в объеме 1887850,0 тыс. рублей;
- ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» в соответствии с Соглашением на иные цели от 11 декабря 2014 года № СБ-09-23с/242 в объеме 145500,0 тыс. рублей.

Кроме того, в 2015-2016 годах ликвидация накопленного вреда окружающей среде осуществлялась в рамках:

- подпрограммы 1 ГП-12 - ФГБУ «Национальный парк «Русская Арктика» - за счет субсидии на выполнение государственного задания (в 2015 году);
- ФЦП «Охрана озера Байкал» - ФГБУ «Центр развития ВХК» - за счет субсидии на иные цели (в 2015 году) и Республикой Бурятия - за счет межбюджетных трансфертов (субсидий), выделенных на софинансирование выполнения природоохранных мероприятий по ликвидации накопленного экологического ущерба.

Цель 3. Анализ использования средств федерального бюджета, направленных Минприроды России на реализацию мероприятий по обеспечению биологического разнообразия России, ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности, а также использования объектами проверки федерального имущества, находящегося в оперативном управлении

Общий объем финансирования мероприятий, направленных на биологическое разнообразие и ликвидацию накопленного вреда окружающей среде в проверяемый период составил 19400091,7 тыс. рублей, из них: в 2015 году - 11200283,7 тыс. рублей, или 57,7 %; в 2016 году - 8199808,0 тыс. рублей, или 42,3 процента.

Информация об объемах финансирования мероприятий по биологическому разнообразию и ликвидации накопленного вреда окружающей среде представлена в таблице:

(тыс. руб.)

	Субсидия на госзадание	Субсидия на иные цели (с учетом остатка с 2014 г.)	Межбюджетные трансферты
2015 г.	5822089,7	5170194,0	208000,0
2016 г.	5712259,7	2239448,3	248100,0
Итого	11534349,4	7409642,3	456100,0

Общий объем средств, предусмотренных объектам проверки на биологическое разнообразие и ликвидацию накопленного вреда окружающей среде (субсидии на выполнение государственного задания и субсидии на иные цели), составил 4212223,6 тыс. рублей, в том числе: в 2015 году - 2420413,8 тыс. рублей, или 57,5 %; в 2016 году - 1791809,8 тыс. рублей, или 42,5 %. Данные приведены в таблице:

(тыс. руб.)

	2015 г.		2016 г.	
	субсидии на госзадание	субсидии на иные цели (с учетом остатка)	субсидии на госзадание	субсидии на иные цели (с учетом остатка)
ФГБУ «ВНИИ «Экология»	81284,8	1887850,0	90152,6	1507452,6
ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий»	19443,3	145500,0	20603,3	-
ФГБУ «Сочинский НП»	166335,7	120000,0	173601,3	-
Итого	267063,8	2153350,0	284357,2	1507452,6

Субсидии на выполнение государственного задания

Сведения о плановых и фактических объемах предоставленных объектам проверки субсидий на финансовое обеспечение государственных заданий, а также их остатках представлены в таблице:

(тыс. руб.)

	2015 г.			2016 г.		
	план	факт	остаток	план	факт	остаток
ФГБУ «ВНИИ «Экология»	80047,9	81284,8	2835,6	75592,9	90152,6	5105,5
ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий»	19443,3	19443,3	486,8	19443,3	20603,3	0,2
ФГБУ «Сочинский НП»	156181,3	166335,7	1922,0	164851,3	173601,3	0,0
Итого	255672,5	267063,8	5244,4	259887,5	284357,2	5105,7

Сравнительная оценка финансового обеспечения выполнения государственных заданий в проверяемый период показала, что фактический объем предоставленных субсидий превышает их плановое значение. Установлена тенденция значительного роста этого показателя по годам. Так, фактический объем субсидии в 2015 году выше запланированного на 11391,3 тыс. рублей, или на 4,3 %, в 2016 году - выше на 24469,7 тыс. рублей, или на 8,6 процента.

Наибольшее превышение составило в 2015 году по ФГБУ «Сочинский НП» - на 10154,4 тыс. рублей, или на 6,1 %; в 2016 году по ФГБУ «ВНИИ «Экология» - на 14559,7 тыс. рублей, или на 16,2 процента.

Кассовое исполнение субсидий на выполнение государственных заданий составило: в 2015 году - 261819,4 тыс. рублей (88,1 %), в 2016 году - 279251,5 тыс. рублей (98,2 процента).

В 2016 году 14 бюджетными учреждениями в рамках государственного задания выполнялась работа по сохранению и разведению редких и исчезающих видов животных.

Плановый объем субсидии на выполнение государственного задания на 2016 год по указанной работе составил 113321,9 тыс. рублей, или 2 % от объема субсидии на выполнение государственного задания 2016 года, из них ФГБУ «Сочинский НП» - 57362,0 тыс. рублей, или 50,6 % от всего объема бюджетных ассигнований, запланированных на выполнение указанной работы.

В проверяемый период ФГБУ «Сочинский НП» в рамках выполнения государственного задания осуществляло работы по восстановлению популяции редких видов животных в рамках программы по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда на Кавказе, в котором был

установлен показатель по содержанию леопардов (включая выпуск в природу) в питомнике редких и исчезающих видов животных в количестве 13 голов.

По состоянию на 1 января 2017 года в учреждении в составе нефинансовых активов как основное средство числились переднеазиатские леопарды в количестве 14 единиц, из них на забалансовом счете - 3 леопарда (переданные в другие питомники), в качестве основного средства учтен переднеазиатский леопард, фактически отсутствующий с 2014 года (самка «Мино»).

При этом по итогам инвентаризации имущества и финансовых обязательств, проведенной ФГБУ «Сочинский НП» перед составлением годовой бухгалтерской отчетности за 2016 год, расхождений между данными бухгалтерского учета и фактическим наличием особо ценного движимого имущества установлено не было, сличительная ведомость по инвентаризации не составлялась, что не соответствует пункту 4.1 Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года № 49.

Минприроды России в рамках реализации программы по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда в проверяемый период при установлении государственных заданий не обеспечило комплексный подход к решению вопроса обеспечения потребности ФГБУ «Сочинский НП» на содержание животных во взаимосвязи с объемами работ, установленных в государственных заданиях подведомственным государственным опытным охотничьим хозяйствам (далее - ГООХ).

Для реализации ФГБУ «Сочинский НП» программы по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда Минприроды России в государственном задании ФГБУ «Ростовское государственное опытное охотничье хозяйство», ФГБУ «Северо-Осетинское государственное опытное охотничье хозяйство» и ФГБУ «Карачаево-Черкесское государственное опытное охотничье хозяйство» установлена работа: «Поставка охотничьих ресурсов для целей восстановления численности редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира», в соответствии с которой в ФГБУ «Сочинский НП» указанными ГООХ на безвозмездной основе поставлялись животные.

Содержание одной головы животного ГООХ составило: муфлон - 27,6 тыс. рублей, олень благородный - 38,2 тыс. рублей, лань европейская - 31,1 тыс. рублей, косуля - 26,0 тыс. рублей.

В связи с недостаточностью объема поставки животных ГООХ для содержания 13 леопардов ФГБУ «Сочинский НП» за счет субсидии на выполнение государственного задания дополнительно закупались аналогичные животные (муфлон, олень благородный, косуля) по цене 65,0 тыс. рублей за единицу по договорам поставки диких животных и мяса, заключенным в 2015-2016 годах с единственным участником закупок (ООО «Меридиан»).

Проведенный сравнительный анализ стоимости поставки животных для содержания леопардов показал, что в случае осуществления поставок животных (живой вес) ГООХ экономия средств федерального бюджета составит до 60 % (расчетно).

В ходе контрольного мероприятия было установлено, что ФГБУ «ВНИИ «Экология» в рамках реализации подпрограммы 2 «Биологическое разнообразие России» ГП-12 было допущено нецелевое расходование субсидии на выполнение государственного задания.

Распоряжением Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 июля 2015 года № 0192/10 было поручено Росприроднадзору организовать работу по отлову 2 кречетов для передачи их в дар от имени Правительства Российской Федерации Королевству Саудовская Аравия до конца сентября 2015 года.

В связи с невозможностью их отлова в целях выполнения указанного распоряжения приказом директора ФГБУ «ВНИИ «Экология» А.Ю. Недре от 2 октября 2015 года № 47/1 было принято решение осуществить закупку 2 кречетов у ООО «Павловская слобода» за счет субсидии на выполнение государственного задания.

Учреждением по договору от 2 октября 2015 года № Р41-10/15.2, заключенному с ООО «Павловская слобода», была оплачена покупка 2 кречетов на сумму 3000,0 тыс. рублей (платежное поручение от 28 октября 2015 года № 570252).

Вместе с тем закупка кречетов государственным заданием на 2015 год ФГБУ «ВНИИ «Экология» не предусмотрена.

Таким образом, ФГБУ «ВНИИ «Экология» допустило использование субсидии на выполнение государственного задания в сумме 3000,0 тыс. рублей на цели, не предусмотренные государственным заданием.

Субсидии на иные цели

Сведения о плановых и фактических объемах субсидий на иные цели, предоставленных объектам проверки на реализацию мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, представлены в таблице:

(тыс. руб.)

	2015 г.			2016 г.		
	план	факт	остаток	план	факт	остаток
ФГБУ «ВНИИ «Экология»	0,0	1887850,0	1408452,6	49500,0	1457952,6	631868,1
ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий»	0,0	145500,0	7057,4	0,0	0,0	0,0
ФГБУ «Сочинский НП»	0,0	120000,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	0,0	2153350,0	1415510,0	49500,0	1457952,6	631868,1

Общий объем субсидии на иные цели, предоставленный в проверяемом периоде объектам проверки на реализацию Комплекса первоочередных мероприятий, составил 3611302,6 тыс. рублей, из них: в 2015 году - 2153350,0 тыс. рублей, или 59,6 %; в 2016 году - 1457952,6 тыс. рублей, или 40,4 процента.

Кассовое исполнение с учетом остатков от предыдущего года составило: в 2015 году - 737840,0 тыс. рублей (34,3 %), в 2016 году - 826084,5 тыс. рублей (53,4 процента).

В нарушение требований пункта 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 2462-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2016 года № 281-р) и пунктов 2.2.4 соглашений о предоставлении субсидии на иные цели Минприроды России надлежащий контроль за исполнением объектами проверки функций заказчиков по управлению и реализации Комплекса первоочередных мероприятий не осуществляло. В ходе проверки установлены факты осуществления хозяйственной деятельности с признаками нецелевого использования субсидий на иные цели на сумму 18201,0 тыс. рублей и ущерба экономическим интересам государства на общую сумму 38387,8 тыс. рублей.

1. Минприроды России в рамках реализации пункта 22 Комплекса первоочередных мероприятий заключило с ФГБУ «Сочинский НП» (далее - Учреждение) соглашение о предоставлении субсидии на иные цели от 11 декабря 2014 года № СБ-09-23с/243 (далее - Соглашение), пунктом 1.2 которого предусмотрено выделение субсидии на иные цели в объеме 120000,0 тыс. рублей на выполнение природоохранных мероприятий в рамках Комплекса первоочередных мероприятий «Рекультивация и благоустройство территории дендрологического парка «Южные культуры».

ФГБУ «Сочинский НП» в рамках Соглашения заключило с ООО «Альянс Пласт Инвест» (исполнитель) госконтракт от 17 марта 2015 года № 0318100061015000002 на проведение капитального ремонта дендрологического парка «Южные культуры» в Адлерском районе г. Сочи на сумму 120000,0 тыс. рублей.

Государственный контракт согласно акту приемки работ от 25 декабря 2015 года завершен и оплачен ФГБУ «Сочинский НП» в полном объеме.

Размещение заказа и заключение госконтракта были осуществлены ФГБУ «Сочинский НП» с нарушениями требований Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 44-ФЗ):

- в нарушение части 2 статьи 59 Закона № 44-ФЗ неправомерно выбран способ определения исполнителя, вместо электронного аукциона проведен открытый конкурс.

Так, ФГБУ «Сочинский НП» осуществлена закупка по коду 45.21.15.160 «Работы общестроительные по ремонту прочих зданий» классификатора «Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности» (ОК 034-2007 (КПЕС 2002), включенному в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 года № 2019-р (утратил силу с 21 марта 2016 года в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 471-р);

- в нарушение пункта 25 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ в связи с признанием открытого конкурса несостоявшимся осуществлена закупка у единственного поставщика без согласования заключения контракта с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок;

- в нарушение части 2 статьи 34 Закона № 44-ФЗ, согласно которой при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей и статьей 95 Закона № 44-ФЗ, дополнительным соглашением от 17 марта 2015 года № 1 изменены существенные условия госконтракта в части включения возможности авансирования выполненных работ в размере 30 % (госконтрактом аванс предусмотрен не был);

- в нарушение части 2 статьи 103 Закона № 44-ФЗ в реестр контрактов не направлена информация о заключении, изменении и исполнении госконтракта.

Кроме того, в нарушение требований пункта 13 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», пункта 3 Порядка предварительного согласования совершения подведом-

ственным Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации федеральным бюджетным учреждением крупных сделок, утвержденных приказом Минприроды России от 31 декабря 2010 года № 574, заключение государственного контракта (крупная сделка) было осуществлено ФГБУ «Сочинский НП» без предварительного согласования Минприроды России.

Капитальный ремонт дендрологического парка «Южные культуры» осуществлялся на основании технического задания (приложение № 1 к госконтракту), которым работы по рекультивации дендрологического парка «Южные культуры» предусмотрены не были.

В соответствии с пунктом 3.1 Правил предоставления субсидии на иные цели, утвержденных приказом Минприроды России от 1 июня 2012 года № 141 (в редакции приказа Минприроды России от 13 марта 2014 года № 139), субсидии на иные цели предоставляются на финансовое обеспечение следующих мероприятий, не включенных в федеральные целевые программы, выполняемых учреждениями, в том числе:

- на проведение капитального ремонта недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за Учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных Минприроды России на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду);
- на выполнение природоохранных мероприятий.

В соответствии с Соглашением субсидия на иные цели была предоставлена на выполнение природоохранных мероприятий.

Исходя из содержания госконтракта и актов приемки выполненных работ было установлено, что часть выполненных работ относится к строительству объектов капитального строительства.

Так, в рамках госконтракта Учреждением кроме работ по благоустройству территории были оплачены работы по строительству 2 сооружений и берегоукрепление прудов № 1 и № 2 на сумму 18201,0 тыс. рублей, что подтверждено актами приемки выполненных работ от 11 мая 2015 года № 1, от 3 августа 2015 года б/н, от 4 августа 2015 года № 3, от 8 августа 2015 года б/н, от 5 октября 2015 года № 4, от 30 ноября 2015 года № 22 и № 26. В соответствии со строительными нормами и правилами СНиП III-10-75 «Благоустройство территорий», утвержденными постановлением Госстроя СССР от 25 сентября 1975 года № 158, данные работы не относятся к работам по благоустройству территорий.

Указанные сооружения согласно пункту 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации относятся к объектам капитального строи-

тельства. В соответствии с пунктом 1 статьи 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации строительство или реконструкция объектов капитального строительства должны финансироваться за счет субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности.

Таким образом, в нарушение пункта 1.2 Соглашения ФГБУ «Сочинский НП» осуществлено использование части субсидии на иные цели на оплату работ по капитальному строительству сооружений, которые не были предусмотрены условиями ее предоставления, на сумму 18201,0 тыс. рублей, что содержит признаки нецелевого использования субсидии на иные цели.

2. В результате ненадлежащего исполнения ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» функций заказчика по управлению и реализации Комплекса первоочередных мероприятий, предусмотренных пунктом 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 2462-р, допущены факты осуществления хозяйственной деятельности с признаками ущерба экономическим интересам государства на общую сумму 3800,0 тыс. рублей.

Минприроды России в целях выполнения Комплекса первоочередных мероприятий заключило с ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» (далее - Учреждение) соглашение о предоставлении субсидии на иные цели от 11 декабря 2014 года № СБ-09-23с/242 (далее - Соглашение) на сумму 145500,0 тыс. рублей, пунктом 1.2 которого предусмотрено выделение субсидии на иные цели на выполнение природоохранных мероприятий, предусмотренных пунктом 24 Комплекса первоочередных мероприятий.

Учреждение в рамках Соглашения заключило с ООО «Компания «Севергеолдобыча» (далее - Исполнитель) государственный контракт от 8 июля 2015 года № 0384100000915000001 на сумму 125857,0 тыс. рублей на выполнение работ по объекту «Выполнение I этапа работ по ликвидации накопленного экологического ущерба на территории государственного природного заповедника «Ненецкий» и восстановление естественных ландшафтов в дельтовой части р. Печора на прилегающей особо охраняемой природной территории».

Государственный контракт выполнен и оплачен ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» в полном объеме.

В рамках госконтракта были предусмотрены работы по сокращению объема накопленных загрязнений на территории заповедника - 3,5 тыс. тонн (этап IV), рекультивации земель (83,57 га) и восстановлению естественных ландшафтов в дельтовой части р. Печора (этап V).

Вместе с тем подготовка к работам была осуществлена Учреждением с нарушением природоохранного законодательства:

- в нарушение требований пункта 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» отсутствует заключение экологической экспертизы на проект рекультивации 83,57 га земель;

- в нарушение требований пункта 4 Правил проведения паспортизации отходов I-IV классов опасности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2013 года № 712, проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и паспорта на переданные твердые бытовые отходы (далее - ТБО) разработаны не были.

Учреждением в нарушение пунктов 3.1.1, 3.1.2, и 3.1.3 госконтракта перед подписанием актов сдачи-приемки работ по IV этапу не проведена проверка первичной отчетной документации, в том числе их экспертиза, подтверждающая достоверность перевода Исполнителем объема вывезенных отходов ТБО из кубических метров в тонны, и соответственно, выполнение работы в соответствии с техническим заданием.

Так, Учреждением в рамках выполнения контракта были приняты от Исполнителя документы, подтверждающие вывоз ТБО в объеме 1846 куб. м (2953,6 тонны) ТБО и 460 тонн металлолома (акт от 2 ноября 2015 года № б/н).

Вместе с тем в ходе проверки отчетных документов, подтверждающих вывоз с загрязненной территории заповедника 3,5 тыс. тонн накопленных отходов, было установлено, что Учреждением приняты от Исполнителя документы, подтверждающие вывоз отходов с применением завышенного коэффициента плотности для перевода их с кубических метров в тонны (1,6 тонны/куб. м вместо 0,17-1,25 тонны/куб. м), в результате плата за вывезенные отходы была увеличена на 3800,0 тыс. рублей (расчетно).

Таким образом, в нарушение пункта 1 статьи 720 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктов 3.1.1, 3.1.2, и 3.1.3 госконтракта ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» были приняты и оплачены работы в рамках реализации IV этапа госконтракта в отсутствие проверки достоверности перевода объема вывезенных отходов с кубических метров в тонны, что привело к увеличению стоимости выполненных работ и свидетельствует о фактах осуществления хозяйственной деятельности, содержащей признаки причинения ущерба экономическим интересам государства на сумму 3800,0 тыс. рублей (расчетно).

Кроме того, Учреждением в нарушение части 2 статьи 34, подпункта «б» пункта 1 части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ дополнительным соглашением

от 2 сентября 2015 года № 1 к госконтракту были включены работы, не предусмотренные госконтрактом (производство работ по изоляции стволов пробуренных скважин методом сплошной заливки и оборудованию устьев в соответствии с требованиями Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности на новых разгрузочных скважинах №№ 3-р и 4-р) на сумму 12585,6 тыс. рублей.

3. В результате ненадлежащего исполнения ФГБУ «ВНИИ «Экология» (далее - Учреждение) функций заказчика по управлению и реализации Комплекса первоочередных мероприятий, предусмотренных пунктом 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 2462-р, допущены факты осуществления хозяйственной деятельности с признаками ущерба экономическим интересам государства на общую сумму 34587,8 тыс. рублей.

Минприроды России заключило с ФГБУ «ВНИИ «Экология» соглашение о предоставлении субсидии на иные цели от 15 декабря 2014 года № СБ-09-23с/251 (далее - Соглашение) на сумму 1887850,0 тыс. рублей, пунктом 1.2 которого предусмотрено предоставление субсидии на иные цели на выполнение природоохранных мероприятий, предусмотренных Комплексом первоочередных мероприятий.

3.1. Учреждение в рамках Соглашения заключило с АО «Центр аварийно-спасательных и экологических операций» (далее - Исполнитель) государственный контракт от 7 сентября 2015 года № 0373100000215000036-0044666-02 на сумму 156420,0 тыс. рублей на выполнение работ по объекту «Ликвидация отработанных шламовых амбаров с отходами нефтепереработки в селе Октябрьское (Чеченская Республика)» (пункт 4 Комплекса первоочередных мероприятий).

Исполнителем в соответствии с пунктом 5.4.11 госконтракта был разработан проект производства работ (далее - ППР) стоимостью 4692,6 тыс. рублей (расчетно).

В нарушение требований пункта 1 статьи 720 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 5.1.2 госконтракта Учреждением были приняты и оплачены работы по разработке ППР в отсутствие надлежащим образом оформленной документации и материалов к госконтракту, подтверждающих исполнение обязательств, что содержит признаки ущерба экономическим интересам государства на сумму 4692,6 тыс. рублей (расчетно).

Анализ разработанного ППР показал его несоответствие требованиям раздела 7 «Проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства» Положения о составе разделов проектной

документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87 (далее - Положение).

В текстовой части ППР отсутствуют обоснования принятого метода демонтажа объектов капитального строительства, расчетов и размеров зон развала и опасных зон в зависимости от принятого метода демонтажа; описание и обоснование решений по безопасным методам ведения работ по демонтажу; оценка вероятности повреждения при демонтаже инженерной инфраструктуры, в том числе действующих подземных сетей инженерно-технического обеспечения, описание и обоснование методов защиты и защитных устройств сетей инженерно-технического обеспечения, согласованные с владельцами этих сетей.

Из 324 листов ППР 307 листов (94,8 % общего объема проекта производства работ) составляют ксерокопии госконтракта, субподрядных договоров, уставы Исполнителя и субподрядчиков, ксерокопии книжек спасателей и свидетельств о краткосрочном повышении квалификации сотрудников, инструкции по эксплуатации технических средств, используемых в ходе производства работ и 17 листов (5,2 % общего объема проекта производства работ) - описание алгоритма работ и таблицы.

В соответствии с подпунктом 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» проекты вывода из эксплуатации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I-V классов опасности, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I-V классов опасности, являются объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня.

В нарушение статьи 27 указанного Федерального закона Учреждением на экологическую экспертизу проектная документация представлена не была.

3.2. Учреждение в рамках Соглашения заключило с ООО «Акцепт» (далее - Исполнитель) государственный контракт от 23 декабря 2015 года № 0373100000215000043 на сумму 104000,0 тыс. рублей на выполнение работ по объекту «Демонтаж зданий главного корпуса и цеха санитарной очистки воздуха ЗАО «Еврогласс», Смоленская область, Руднинский район, пос. Голынки, ул. Витебская, д. 1 (I этап)» (пункт 8 Комплекса первоочередных мероприятий).

Госконтракт завершен и оплачен Учреждением в полном объеме.

В нарушение пункта 14.1 технического задания (приложение № 1 к госконтракту) ФГБУ «ВНИИ «Экология» были оплачены расходы Исполни-

теля на приобретение основных средств, используемых им при выполнении госконтракта, что содержит признаки ущерба экономическим интересам государства на сумму 400 тыс. рублей (расчетно).

Согласно пункту 14.1 технического задания дополнительным требованием к выполнению работ, в том числе, являлось наличие у Исполнителя необходимой специализированной техники и оборудования для выполнения работ по госконтракту.

В ходе исполнения госконтракта Учреждением в нарушение пункта 14.1 технического задания были оплачены основные средства (комплекс универсальный ртутеметрический (переносной комплект), промышленный пылесос (с арматурой, рукавами), весы напольные и др.), которые были использованы для производства работ, на сумму 400,0 тыс. рублей (расчетно). В настоящее время указанные основные средства Исполнителем приняты к бухгалтерскому учету, что подтверждено письмом Исполнителя от 8 февраля 2017 года № 15.

3.3. Учреждение в рамках Соглашения заключило с ООО «РусРем-Строй» (далее - Исполнитель) государственный контракт от 27 октября 2015 года № 0373100000215000020-0044666-03 на сумму 120982,5 тыс. рублей на выполнение работ по объекту «Комплекс мероприятий по подготовке к закрытию Самосыровской свалки ТБО по ул. Мамадышский тракт г. Казани с последующей рекультивацией» (пункт 12 Комплекса первоочередных мероприятий).

В нарушение пункта 1 статьи 720 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 5.2 госконтракта ФГБУ «ВНИИ «Экология» были приняты и оплачены работы на сумму 29495,2 тыс. рублей, выполненные с нарушением действующего природоохранного законодательства и повлекшие вторичное загрязнение окружающей среды отходами, что содержит признаки ущерба экономическим интересам государства.

Целевыми показателями реализации госконтракта предусматривалось улучшение экологических условий проживания 250 тыс. человек, рекультивация 31,6 га земель, ликвидация 15 млн. тонн отходов, для достижения которых пунктом 11.1 технического задания (приложение № 1 к госконтракту) предусмотрено, что до начала выполнения строительных работ Исполнителем должен быть разработан и утвержден ППР и согласован с Учреждением.

ППР был разработан Исполнителем на основании проекта ликвидации Самосыровской свалки, выполненного в 2010 году ОАО «Институт «Казанский промстройпроект» по заказу Комитета жилищно-коммунального хо-

зайства г. Казани, получившего положительное заключение государственной экологической экспертизы (приказ Приволжского управления Ростехнадзора от 29 сентября 2010 года № 997/п), и содержит технологию по ликвидации Самосыровской свалки путем дополнительного размещения на ее территории новых брикетированных отходов (объемом 451,0 тыс. куб. м), используемых для рекультивации свалки и дополнительной отведенной территории (7,1 гектара).

Целевые показатели ППР Исполнителем были скорректированы в соответствии с пунктом 12 Комплекса первоочередных мероприятий в части увеличения площади ликвидируемой свалки (с 29 га до 31,6 га). При этом основные этапы работ и технология ликвидации указанной свалки остались неизменными.

В нарушение подпункта 8 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», предусматривающей повторное получение положительного заключения государственной экологической экспертизы при внесении изменений в документацию, разработанная Исполнителем документация на экологическую экспертизу не направлялась.

Согласно пункту 5.4 госконтракта Исполнитель обязан выполнять работы в соответствии с требованиями, содержащимися в законодательных и нормативных правовых документах, в том числе, в Федеральном законе от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон № 89-ФЗ) и СанПиНе 2.1.7.1322-03 от 15 июня 2003 года «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления».

Вместе с тем содержащаяся в ППР технология, предусматривающая дополнительное размещение на ликвидируемой свалке новых брикетированных отходов, не соответствует пункту 7 статьи 12 Закона № 89-ФЗ (вступил в силу с 1 января 2010 года), которым установлен запрет на размещение отходов на объектах, не внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов. Указанная норма закона фактически применяется с 1 августа 2014 года.

При этом Самосыровская свалка ТБО в государственный реестр объектов размещения отходов не включена.

Альтернативное проектное решение - вывоз отходов с Самосыровской свалки на иной лицензированный полигон Татарстана, внесенный в государственный реестр объектов размещения отходов, не предусмотрено.

3.4. Учреждение в рамках Соглашения заключило с ООО «Волга - Бизнес» (далее - Исполнитель) государственный контракт от 28 октября 2015 года № 0373100000215000037 на сумму 329450,0 тыс. рублей на выполнение работ по обеспечению экологической безопасности территории, занятой свалкой твердых бытовых отходов «Проведение работ I этапа по ликвидации свалки твердых бытовых отходов в г. Урюпинске (Волгоградская область)» (пункт 14 Комплекса первоочередных мероприятий).

Госконтракт завершен и оплачен Учреждением в полном объеме.

В соответствии с пунктом 2.6 госконтракта государственный заказчик производит оплату выполненных работ по фактически выполненным объемам работ на основании подписанных актов сдачи-приемки работ, справки о стоимости выполненных работ, счета и счета-фактуры.

Согласно пункту 1.3 технического задания на выполнение работ (приложение № 1 к госконтракту) целевым показателем I этапа работ, направленных на обеспечение экологической безопасности территории, занятой свалкой твердых бытовых отходов в г. Урюпинске (Волгоградская область), являются вывоз и размещение на полигоне твердых бытовых отходов Волгоградской области 583,24 тыс. куб. м отходов.

Выборочная проверка первичных документов по выполнению работ по обеспечению экологической безопасности территории, занятой свалкой ТБО в период с 28 марта по 28 апреля 2016 года, (путевых листов, информации спутникового отслеживания движения перевозящего ТБО автотранспорта и справок Исполнителя о выполнении работ) показала несоответствие (в сторону уменьшения) количества путевых листов и количества машинорейсов по перевозке ТБО, а также завышение до 5 раз вывезенного за один рейс объема ТБО.

Так, 12 апреля 2016 года в справке Исполнителя указано на 4 рейса автотранспорта больше, чем имеется путевых листов (отражено в справке 11 рейсов автотранспорта, путевых листов в наличии 7); 13 апреля 2016 года указано на 1 рейс автотранспорта больше, чем имеется путевых листов (отражено в справке 10 рейсов автотранспорта, путевых листов в наличии 9). В ходе проверки выявлены еще 2 аналогичных случая.

Также установлены факты несоответствия (превышения) объема ТБО, указанного в путевых листах, и вместимости автомобилей и прицепных бункеров, которыми они вывозились, с учетом их технических возможностей и грузоподъемности.

Согласно путевому листу от 3 апреля 2016 года № 3355 на автомобиле МАЗ было перевезено 345,8 куб. м ТБО. Вместе с тем проведенная в ходе

проверки оценка емкости автопарка, предлагаемого в рамках коммерческих предложений для транспортировки ТБО, показала, что наибольший объем емкости бункеров, используемых на автотранспорте, соответствует 38-40 куб. м. Таким образом, в одном рейсе при наличии прицепа автотранспортом возможно перевозить до 76-80 куб. м ТБО (расчетно).

Объем ТБО, указанный в первичных документах Исполнителя, свидетельствует о завышении объема вывозимого ТБО, указанного в актах сдачи-приемки работ, принятых и оплаченных Учреждением. В ходе проверки установлено несколько аналогичных случаев.

В 2015 и 2016 годах объектами проверки, по данным форм статистической отчетности, были осуществлены 204 закупки на общую сумму 2363046,5 тыс. рублей. Данные в разрезе бюджетных учреждений представлены в таблице:

(тыс. руб.)

	2015 г.		2016 г.	
	количество	сумма	количество	сумма
ФГБУ «ВНИИ «Экология»	37	1492031,1	30	212239,3
ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий»	30	143015,4	43	11527,4
ФГБУ «Сочинский НП»	40	234143,5	24	270089,8
Итого	107	1869190,0	97	493856,5

В проверяемый период бюджетными учреждениями размещение закупок и заключение контрактов для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществлялись с нарушением Закона № 44-ФЗ.

1. Объектами проверки не были соблюдены требования пунктов 10 и 15 статьи 21 Закона № 44-ФЗ в части своевременности утверждения и размещения в Единой информационной системе в сфере закупок планов-графиков закупок:

- ФГБУ «ВНИИ «Экология» утвердило план-график закупок на 2015 год на 4 месяца позже установленного срока (14 мая 2015 года). План-график закупок на 2015 год размещен в Единой информационной системе в сфере закупок на 5 дней позже установленного срока (26 мая 2015 года), на 2016 год - на 8 дней позже установленного срока (25 января 2016 года).

- ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» разместило в Единой информационной системе в сфере закупок план-график закупок на 2015 год на 4 месяца позже установленного срока (2 апреля 2015 года);

- ФГБУ «Сочинский НП» утвердило план-график закупок на 2016 год на 10 дней позже установленного срока (25 января 2016 года). План-график

закупок на 2016 год размещен в Единой информационной системе в сфере закупок на 35 дней позже установленного срока (3 марта 2016 года).

2. В нарушение части 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ, согласно которой заказчик обязан осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, в объеме не менее чем 15 % совокупного годового объема закупок, ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» в 2015 году при совокупном годовом объеме закупок в размере 143015,4 тыс. рублей осуществило закупку у субъектов малого предпринимательства в объеме 4572,8 тыс. рублей, что составляет 3,2 % совокупного годового объема закупок.

При проверке правомерности распоряжения, управления и использования федерального имущества объектами проверки установлены следующие нарушения.

1. В нарушение пункта 1 статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в редакции, действующей до 1 января 2017 года) бюджетными учреждениями не обеспечена государственная регистрация права оперативного управления на 348 объектов недвижимости (ФГБУ «ВНИИ «Экология» - 2 объекта недвижимости, ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» - 3 объекта и ФГБУ «Сочинский НП» - 343 объекта).

2. В нарушение пункта 19 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», бюджетными учреждениями не направлены в систему учета территориального органа Росимущества карты сведений для внесения в реестр сведений на имущество по 367 объектам учета (ФГБУ «ВНИИ «Экология» - 95 объектов, ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» - 3 объекта и ФГБУ «Сочинский НП» - 269 объектов).

3. В нарушение пункта 1 статьи 25 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в редакции, действующей до 1 января 2017 года) бюджетными учреждениями не обеспечена государственная регистрация права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки общей площадью 83,4 тыс. га (ФГБУ «ВНИИ «Экология» - 1 земельный участок площадью 80 га, ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» - 1 земельный участок площадью 3,1 тыс. га и ФГБУ «Сочинский НП» - общей площадью 80,2 тыс. гектаров).

4. В нарушение подпункта «з» пункта 4 Положения об особенностях списания федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 834, ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» без согласия учредителя (Минприроды России) были списаны 2 единицы особо ценного движимого имущества (автомобили) балансовой стоимостью 458,0 тыс. рублей.

5. Бюджетными учреждениями осуществлено отнесение 20 объектов имущества к категории особо ценного движимого имущества (ФГБУ «ВНИИ «Экология» - 2 объекта, ФГБУ «Сочинский НП» - 11 объектов и ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» - 7 объектов) без принятия Минприроды России решения о включении указанных объектов в перечни особо ценного движимого имущества, которые в соответствии с пунктом 12 статьи 9.2. Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» подлежат определению соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя (Минприроды России).

Ведение бухгалтерского учета осуществлялось объектами проверки с нарушением требований Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 25 марта 2011 года № 33н (далее - Инструкция № 33н), 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 (далее - Инструкция № 157н), что повлекло за собой недостоверность бухгалтерской отчетности:

1. В нарушение пункта 17 Инструкции № 33н:

1.1. ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» в форме бухгалтерской отчетности «Баланс государственного (муниципального) учреждения» (ф. 0503730) за 2016 год в разделе «Нефинансовые активы» в строках 011, 012 и 070 отражена недостоверная балансовая стоимость недвижимого имущества, особо ценного движимого имущества и произведенных активов Учреждения, что повлекло искажение показателей формы бухгалтерской отчетности (ф. 0503730), выраженное в денежном измерении, более чем на 10 % и содержит признаки административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 15.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По данному факту нарушения составлен протокол об административном правонарушении. В соответствии с постановлением по делу об административном правонарушении № 4-124/2017 главный бухгалтер учреждения признан виновным, в связи с чем назначено наказание в виде административного штрафа в размере 6,0 тыс. рублей.

1.2. ФГБУ «ВНИИ «Экология» в форме бухгалтерской отчетности (ф. 0503730) за 2015 год в разделе «Нефинансовые активы» в строке 012 (балансовая стоимость особо ценного движимого имущества) отражен недостоверный остаток по счету 010120000 «Основные средства - особо ценное движимое имущество учреждения» на начало и конец 2015 года, что повлекло ее искажение на 27373,6 тыс. рублей, или 4,3 % (на начало года), и на 28926,3 тыс. рублей, или 1,1 % (на конец года).

1.3. ФГБУ «Сочинский НП» в форме бухгалтерской отчетности (ф. 0503730) за 2015 год в разделе «Нефинансовые активы» в строке 012 (балансовая стоимость особо ценного движимого имущества) отражен недостоверный остаток по счету 010120000 «Основные средства - особо ценное движимое имущество учреждения» на начало и конец 2015 года, что повлекло ее искажение на 134,0 тыс. рублей.

2. В нарушение раздела VII «Ведение учета на забалансовых счетах» Инструкции № 157н искажены показатели справки о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах (приложение к «Балансу государственного (муниципального) учреждения» (ф. 0503730).

2.1. В нарушение пункта 377 Инструкции № 157н ФГБУ «ВНИИ «Экология» на счете 01 «Имущество, полученное в пользование» не отражена стоимость объектов недвижимости, которые введены в эксплуатацию, и земельного участка, по которым право собственности, право оперативного управления и право постоянного (бессрочного) пользования не оформлены на сумму 13432,7 тыс. рублей.

2.2. В нарушение пункта 333 Инструкции № 157н ФГБУ «ВНИИ «Экология» на счете 23 «Периодические издания для пользования» не отражена стоимость библиотечного фонда учреждения на сумму 2700,8 тыс. рублей.

2.3. В нарушение пункта 333 Инструкции № 157н ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» на счете 01 «Имущество, полученное в пользование» не отражена стоимость объектов недвижимого имущества на сумму 1251,6 тыс. рублей и земельного участка - на сумму 8085753,3 тыс. рублей.

2.4. В нарушение пункта 381 Инструкции № 157н ФГБУ «Сочинский НП» на счете 25 «Имущество, переданное в возмездное пользование (аренду)» не отражена стоимость по 229 земельным участкам, переданным в воз-

мездное пользование по договорам аренды, общая сумма платы за пользование которыми ежегодно составляет 25619,7 тыс. рублей.

3. В нарушение пункта 1.5 Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года № 49, в ФГБУ «ВНИИ «Экология» и ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» при смене материально ответственных лиц инвентаризация не проводилась.

4. Учетная политика ФГБУ «ВНИИ «Экология», утвержденная приказом от 16 мая 2012 года № 14, сформирована на основании Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», утратившего силу с 1 января 2013 года, что не соответствует пункту 2 статьи 8 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ, согласно которому экономический субъект самостоятельно формирует свою учетную политику, руководствуясь законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, федеральными и отраслевыми стандартами.

Цель 4. Анализ коррупционных рисков при использовании средств федерального бюджета

В проверяемый период работа по противодействию коррупции в Минприроды России проводилась согласно планам противодействия коррупции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2015-2016 годы и 2016-2017 годы, утвержденным приказами Минприроды России от 26 мая 2014 года № 230 и от 13 апреля 2016 года № 246, соответственно, в которых обозначены мероприятия по противодействию коррупции, ответственные исполнители и ожидаемый результат.

В проверяемый период государственными служащими Минприроды России и руководством бюджетных учреждений ежегодно осуществлялось представление сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера в соответствии с приказами Минприроды России от 12 декабря 2014 года № 554 «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей, установленных для федеральных государственных гражданских служащих» (утратил силу в связи с изданием приказа Минприроды России от 26 октября 2015 года № 444) и от 26 октября 2015 года № 444 «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения

задач, поставленных перед Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей».

В бюджетных учреждениях в целях противодействия коррупции и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 года № 10 (с изменениями) «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» утверждено Положение о порядке сообщения работниками о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Акты по результатам контрольного мероприятия подписаны без возражений.

Выводы

1. Достижение определенных Стратегией национальной безопасности Российской Федерации и Стратегией сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года целей по сохранению и восстановлению природных систем и ликвидации экологического ущерба от хозяйственной деятельности осуществлялось в проверяемый период Минприроды России и подведомственными ему бюджетными учреждениями в рамках реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326.

1.2. Сохранение и восстановление биологического разнообразия России обеспечивалось решением 4 задач подпрограммы 2 «Биологическое разнообразие России» ГП-12 и выполнением 10 основных мероприятий, которые характеризуются 11 показателями, из которых только 6 оказывают непосредственное влияние на решение задач в сфере биологического разнообразия. При этом в указанной подпрограмме отсутствует установленный Стратегией показатель «Индекс численности ряда редких и находя-

щихся под угрозой исчезновения видов животных (амурский тигр, белый медведь, дальневосточный леопард, снежный барс, зубр, сайгак, стерх, дальневосточный аист) (к базовому 2013 году)».

В проверяемый период достижение показателей Минприроды России обеспечено не было. В 2015 году не достигнуто значение показателя 2.3 «Индекс благополучия редких видов млекопитающих и птиц» (0 % при плане - 0,75 %), в 2016 году - показателя 2.1 «Доля территории, занятой особо охраняемыми природными территориями федерального значения» (2,82 % при плане 2,9 процента).

1.2.1. Достижение показателей подпрограммы 2 ГП-12 в сфере биологического разнообразия осуществляется посредством выполнения государственных работ, направленных на сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов; сохранение и разведение редких и исчезающих видов животных, водных биологических объектов и растений; охрану природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов.

При этом выполнение работ по сохранению и разведению редких и исчезающих видов животных, водных биологических объектов и растений установлено только для 14 федеральных бюджетных учреждений, или 9 % от их общего количества.

1.2.2. Выполнение основных мероприятий подпрограммы 2 ГП-12 направлено в основном на развитие географической сети особо охраняемых природных территорий федерального значения. Вместе с тем основная часть местообитаний редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных располагается за пределами особо охраняемых природных территорий, что создает риски недостижения в полном объеме цели подпрограммы 2 ГП-12 по сохранению и восстановлению биологического разнообразия, а также стратегических целей по обеспечению на долгосрочной основе сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных в интересах устойчивого развития Российской Федерации.

1.3. Ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности осуществлялась в рамках подпрограммы 1 «Регулирование качества окружающей среды» (до 2016 года), подпрограммы 8 «Ликвидация накопленного экологического ущерба» (в 2016 году) и федеральной целевой

программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы» ГП-12.

1.3.1. Цель подпрограммы 1 «Регулирование качества окружающей среды» ГП-12 - снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики - достигалась в проверяемый период, в том числе, посредством решения задачи по ликвидации прошлого экологического ущерба, в рамках выполнения 3 основных мероприятий, в том числе, посредством реализации Комплекса первоочередных мероприятий, которые характеризуются 2 показателями: показатель 1.14 «Общая площадь земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба» и показатель 1.15 «Доля ликвидированных отходов и иных загрязнений на объектах накопленного экологического ущерба в общем объеме накопленных отходов».

В проверяемый период не выполнен показатель «Доля ликвидированных отходов и иных загрязнений на объектах накопленного экологического ущерба в общем объеме накопленных отходов». Его значения составили: в 2015 году - 0,004 % (при плановом значении - 0,2 %), в 2016 году - 0,05 % (при плановом значении - 0,3 процента).

1.3.2. В 2015 году - I полугодии 2016 года выполнение мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде осуществлялось в условиях правовой неурегулированности вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, определения и разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам выявления, оценки, ранжирования и организации работ по ликвидации экологического вреда. Такие понятия, как «накопленный вред окружающей среде», «объекты накопленного вреда окружающей среде», «ликвидация накопленного вреда окружающей среде» законодательством не были определены.

В 2016 году законодательными и нормативными правовыми актами были определены понятия «накопленный вред окружающей среде» и «объекты накопленного вреда окружающей среде», критерии отбора проектов, утверждены Правила ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде и Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской

Федерации на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба.

При этом указанным Федеральным законом закрепление положения, предусматривающего разработку и издание унифицированного порядка проведения инвентаризации, выявления и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде, не предусмотрено, в связи с чем возникает риск нереализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления его положений.

Учитывая, что мероприятия по ликвидации экологического ущерба от хозяйственной деятельности отнесены Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 к стратегическим целям обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, целесообразно предусмотреть обязанность, а не право органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по выявлению и оценке объектов накопленного вреда окружающей среде.

Кроме того, Законом № 254-ФЗ предусмотрено, что организация работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде включает в себя проведение необходимых обследований, в том числе инженерных изысканий, разработку проекта работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, его согласование и утверждение, проведение работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, контроль и приемку выполненных работ, при этом общие требования к составу проектной и сметной документации при осуществлении мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде действующими нормативными правовыми актами не предусмотрены.

1.3.3. В целях выполнения мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 2462-р утвержден Комплекс первоочередных мероприятий, направленных на ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности.

В результате ненадлежащего отбора объектов накопленного вреда окружающей среде в Комплекс первоочередных мероприятий вносились изменения, в соответствии с которыми общее количество мероприятий было увеличено с 26 до 27, при этом количество мероприятий по ликвида-

ции накопленного вреда окружающей среде сократилось на 1 единицу и составило 17 (62,9 %); количество мероприятий по инвентаризации объектов накопленного вреда окружающей среде, разработке программ и проектно-сметной документации по их ликвидации увеличилось на 2 и составило 7 (25,3 процента).

Предусмотренное Комплексом первоочередных мероприятий (пункт 22) мероприятие по ликвидации последствий использования территории ФГБУ «Сочинский НП» при строительстве объектов XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года - «Рекультивация и благоустройство территории дендрологического парка «Южные культуры», заказчиком которого определено ФГБУ «Сочинский НП», с объемом финансирования 120000,0 тыс. рублей, было включено в распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 2462-р в отсутствие достаточных обоснований в части отнесения дендрологического парка «Южные культуры» к объектам негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности и затрат на ликвидацию прошлого экологического вреда. Оценка состояния территории и технического состояния имущества с целью проведения рекультивационных работ и работ по благоустройству не осуществлялась.

2. Реализация задач подпрограммы 2 «Биологическое разнообразие России» ГП-12 в области сохранения и восстановления биологического разнообразия России обеспечивалась посредством предоставления подведомственным федеральным бюджетным учреждениям субсидий на выполнение государственных заданий.

Мероприятия по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в проверяемый период осуществлялись за счет субсидий на иные цели в рамках реализации мероприятий ФЦП «Охрана озера Байкал» и Комплекса первоочередных мероприятий, а также за счет межбюджетных трансфертов (субсидий), выделенных Республике Бурятия на софинансирование выполнения природоохранных мероприятий по ликвидации накопленного экологического ущерба.

2.1. Общий объем средств, направленных на биологическое разнообразие и ликвидацию накопленного вреда окружающей среде, в проверяемый период составил 19400091,7 тыс. рублей, в том числе: в 2015 году - 11200283,7 тыс. рублей, или 57,7 %; в 2016 году - 8199808,0 тыс. рублей, или 42,3 процента.

Общий объем средств, использованных объектами проверки в проверяемый период, составил 2104995,4 тыс. рублей, в том числе: в 2015 году - 999659,4 тыс. рублей, или 47,5 %; в 2016 году - 1105336 тыс. рублей, или 52,5 процента.

2.2. Минприроды России ненадлежащим образом осуществлялись полномочия главного распорядителя бюджетных средств, предусмотренных подпунктом 9 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в части формирования и утверждения государственных заданий подведомственным учреждениям.

2.2.1. В соответствии с пунктом 5 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640, Минприроды России государственные задания ФГБУ «Сочинский НП» и ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» были утверждены с соблюдением срока 22 января 2016 года на бумажном носителе. В форме электронного документа указанные государственные задания были подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью в Государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»: ФГБУ «Сочинский НП» - на 53 дня позже срока утверждения (12 апреля 2016 года (051-00198-16) и ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» - на 33 дня позже срока утверждения (16 марта 2016 года (051-00165-16).

2.2.2. Предоставление бюджетным учреждениям субсидии на выполнение государственного задания в 2015 году осуществлялось с нарушением пунктов 25 и 26 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», в 2016 году - с нарушением пункта 45 Положения № 640, предусматривающих предоставление из федерального бюджета субсидий на выполнение государственного задания в соответствии с графиком к соглашению о предоставлении субсидии, не реже 1 раза в квартал в сумме, не превышающей 25 % годового размера субсидии в течение I квартала; 50 % - годового размера субсидии в течение I полугодия; 75 % - годового размера субсидии в течение 9 месяцев:

ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» во II квартале 2015 года объем предоставленной субсидии составил 14582,5 тыс. рублей, или 75 % годового объема, а в III квартале 2015 года - 19443,3 тыс. рублей, или 100 % годового объема. В 2016 году во II квартале объем предоставленной субсидии составил 14582,5 тыс. рублей, или 75 % годового объема, а в III квартале - 20603,3 тыс. рублей, или 100 % годового объема;

ФГБУ «Сочинский НП» в 2015 году объем предоставленной субсидии составил: в I квартале - 52060,5 тыс. рублей, или 31,3 % годового объема; во II квартале - 104121,0 тыс. рублей, или 62,6 %; в III квартале - 156181,3 тыс. рублей, или 93,9 % годового объема.

3. В отсутствие внутреннего финансового контроля со стороны Минприроды России общий объем субсидий на выполнение государственного задания и на иные цели, использованный объектами проверки с нарушениями действующего законодательства, составил 59588,8 тыс. рублей, в том числе: с признаками нецелевого расходования использованы 21201,0 тыс. рублей, с признаками ущерба - 38387,8 тыс. рублей.

3.1. Распоряжением Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 июля 2015 года № 0192/10 было поручено Росприроднадзору организовать работу по отлову 2 кречетов для передачи их в дар от имени Правительства Российской Федерации Королевству Саудовская Аравия.

В связи с невозможностью их отлова в целях выполнения указанного распоряжения в соответствии с приказом директора ФГБУ «ВНИИ «Экология» А.Ю. Недре от 2 октября 2015 года № 47/1 за счет субсидии на выполнение государственного задания в размере 3000,0 тыс. рублей была осуществлена закупка 2 кречетов у ООО «Павловская слобода» по договору от 2 октября 2015 года № Р41-10/15.2.

Вместе с тем закупка кречетов государственным заданием на 2015 год ФГБУ «ВНИИ «Экология» не предусмотрена. Таким образом, ФГБУ «ВНИИ «Экология» допустило использование субсидии на выполнение государственного задания в сумме 3000,0 тыс. рублей на цели, не предусмотренные государственным заданием.

3.2. В нарушение требований пункта 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 2462-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2016 года № 281-р) и пунктов 2.2.4 соглашений о предоставлении субсидии на иные цели Минприроды России надлежащий контроль за исполнением объек-

тами проверки функций заказчиков по управлению и реализации Комплекса первоочередных мероприятий не осуществляло, в результате ими допущены факты осуществления хозяйственной деятельности с признаками нецелевого использования субсидий на иные цели на сумму 18201,0 тыс. рублей и ущерба экономическим интересам государства на общую сумму 38387,8 тыс. рублей.

3.2.1. ФГБУ «Сочинский НП» неправомерно использована часть субсидии на иные цели, выделенная на выполнение природоохранных мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, на цели, не соответствующие условиям ее выделения, что содержит признаки нецелевого использования средств, в сумме 18201,0 тыс. рублей.

Минприроды России в соответствии с пунктом 3.1 Правил предоставления субсидии на иные цели, утвержденных приказом Минприроды России от 1 июня 2012 года № 141 (в редакции приказа Минприроды России от 13 марта 2014 года № 139), было заключено с ФГБУ «Сочинский НП» Соглашение от 11 декабря 2014 года № СБ-09-23с/243 на предоставление субсидии на иные цели на выполнение природоохранных мероприятий «Рекультивация и благоустройство территории дендрологического парка «Южные культуры» в объеме 120000,0 тыс. рублей.

ФГБУ «Сочинский НП» был заключен с ООО «Альянс Пласт Инвест» госконтракт от 17 марта 2015 года № 0318100061015000002 на сумму 120000,0 тыс. рублей на проведение капитального ремонта дендрологического парка «Южные культуры» в Адлерском районе г. Сочи.

Работы по рекультивации дендрологического парка «Южные культуры» техническим заданием к госконтракту предусмотрены не были.

В соответствии с соглашением от 11 декабря 2014 года № СБ-09-23с/243 субсидия на иные цели была предоставлена на выполнение природоохранных мероприятий.

Исходя из содержания госконтракта и актов приемки выполненных работ, было установлено, что часть выполненных работ относится к строительству объектов капитального строительства.

Так, в рамках госконтракта Учреждением, кроме работ по благоустройству территории, были оплачены работы по строительству 2 сооружений и берегоукрепление прудов № 1 и № 2 на сумму 18201,0 тыс. рублей, что подтверждено актами приемки выполненных работ от 11 мая 2015 года № 1, от 3 августа 2015 года б/н, от 4 августа 2015 года № 3, от 8 августа 2015 года б/н, от 5 октября 2015 года № 4, от 30 ноября 2015 года № 22

и № 26. В соответствии со строительными нормами и правилами СНиП III-10-75 «Благоустройство территорий», утвержденными постановлением Госстроя СССР от 25 сентября 1975 года № 158, данные работы не относятся к работам по благоустройству территорий.

Указанные сооружения согласно пункту 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации относятся к объектам капитального строительства. В соответствии с пунктом 1 статьи 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации строительство или реконструкция объектов капитального строительства должны финансироваться за счет субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности.

Таким образом, в нарушение пункта 1.2 соглашения ФГБУ «Сочинский НП» осуществлено использование части субсидии на иные цели на оплату работ по капитальному строительству сооружений, которые не были предусмотрены условиями ее предоставления, на сумму 18201,0 тыс. рублей, что содержит признаки нецелевого использования субсидии на иные цели.

3.2.2. ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» по госконтракту, заключенному с ООО «Компания «Севергеолдобыча» от 8 июля 2015 года № 0384100000915000001 на сумму 125857,0 тыс. рублей, на выполнение работ по объекту «Выполнение I этапа работ по ликвидации накопленного экологического ущерба на территории государственного природного заповедника «Ненецкий» и восстановление естественных ландшафтов в дельтовой части р. Печора на прилегающей особо охраняемой природной территории» в нарушение пункта 1 статьи 720 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктов 3.1.1, 3.1.2 и 3.1.3 госконтракта были приняты и оплачены работы в отсутствие проверки достоверности перевода объема вывезенных отходов с кубических метров в тонны, что привело к увеличению стоимости выполненных работ и свидетельствует о фактах осуществления хозяйственной деятельности, содержащей признаки причинения ущерба экономическим интересам государства на сумму 3800,0 тыс. рублей (расчетно) в рамках реализации IV этапа госконтракта.

Учреждением в нарушение пунктов 3.1.1, 3.1.2 и 3.1.3 госконтракта перед подписанием актов сдачи-приемки работ по этапу IV не проведена проверка первичной отчетной документации, в том числе их экспертиза, подтверждающая достоверность перевода Исполнителем объема вывезенных ТБО из кубических метров в тонны, и, соответственно, выполнение работы в соответствии с техническим заданием.

Учреждением в рамках выполнения контракта были приняты от Исполнителя документы, подтверждающие вывоз ТБО в объеме 1846 куб. м (2953,6 тонны) и 460 тонн металлолома (акт от 2 ноября 2015 года б/н).

Вместе с тем в ходе проверки отчетных документов, подтверждающих вывоз с загрязненной территории заповедника 3,5 тыс. тонн накопленных отходов, было установлено, что Учреждением приняты от Исполнителя документы, подтверждающие вывоз отходов с применением завышенного коэффициента плотности для перевода их с кубических метров в тонны (1,6 тонны/куб. м, вместо 0,17-1,25 тонны/куб. м), в результате плата за вывезенные отходы была увеличена на 3800,0 тыс. рублей (расчетно).

3.2.3. ФГБУ «ВНИИ «Экология» в 2015 и 2016 годах были приняты и оплачены в полном объеме работы по 4 госконтрактам по ликвидации накопленного экологического ущерба, по которым установлены факты осуществления хозяйственной деятельности с признаками ущерба экономическим интересам государства на общую сумму 34587,8 тыс. рублей.

3.2.2.1. По госконтракту ФГБУ «ВНИИ «Экология» с АО «Центр аварийно-спасательных и экологических операций» от 7 сентября 2015 года № 0373100000215000036-0044666-02 на сумму 156420,0 тыс. рублей предусматривалось выполнение работ по объекту «Ликвидация отработанных шламовых амбаров с отходами нефтепереработки в с. Октябрьское (Чеченская Республика)».

В нарушение требований пункта 1 статьи 720 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 5.1.2 госконтракта Учреждением были приняты и оплачены работы по разработке ППР в отсутствие надлежащим образом оформленной документации и материалов к госконтракту, подтверждающих исполнение обязательств, что содержит признаки ущерба экономическим интересам государства на сумму 4692,6 тыс. рублей (расчетно).

Анализ разработанного ППР показал его несоответствие требованиям раздела 7 «Проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства» Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 года № 87, в части отсутствия в текстовой части обоснования принятого метода демонтажа объектов капитального строительства, расчетов и размеров зон развала и опасных зон в зависимости от принятого метода демонтажа; описания и обоснования решений по безопасным методам ведения работ

по демонтажу; оценки вероятности повреждения при демонтаже инженерной инфраструктуры.

В соответствии с подпунктом 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» проекты вывода из эксплуатации объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I-V классов опасности, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I-V классов опасности, являются объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня.

В нарушение статьи 27 указанного Федерального закона Учреждением на экологическую экспертизу документация представлена не была.

3.2.2.2. По госконтракту ФГБУ «ВНИИ «Экология» с ООО «Акцепт» от 23 декабря 2015 года № 0373100000215000043 на сумму 104000,0 тыс. рублей предусматривалось выполнение работ по объекту «Демонтаж зданий главного корпуса и цеха санитарной очистки воздуха ЗАО «Еврогласс», Смоленская область, Руднинский район, пос. Голынки, ул. Витебская, д. 1 (I этап)».

В ходе исполнения госконтракта Учреждением в нарушение пункта 14.1 технического задания к госконтракту были оплачены основные средства, которые были использованы для производства работ, на сумму 400,0 тыс. рублей (расчетно), что содержит признаки причинения ущерба экономическим интересам государства. В настоящее время указанные основные средства учтены в бухгалтерском учете Исполнителя, что подтверждено письмом от 8 февраля 2017 года № 15.

3.2.2.3. По госконтракту ФГБУ «ВНИИ «Экология» с ООО «РусРемСтрой» от 27 октября 2015 года № 0373100000215000020-0044666-03 на сумму 120982,5 тыс. рублей предусматривалось выполнение работ по объекту «Комплекс мероприятий по подготовке к закрытию Самосыровской свалки ТБО по ул. Мамадышский тракт г. Казани с последующей рекультивацией».

В нарушение пункта 1 статьи 720 Гражданского кодекса Российской Федерации ФГБУ «ВНИИ «Экология» были приняты и оплачены работы на сумму 29495,2 тыс. рублей, предусматривающие дополнительное размещение на ликвидируемой Самосыровской свалке ТБО новых брикетированных отходов (свалка является несанкционированной, так как не внесена в государственный реестр объектов размещения отходов), тем самым были увеличены ее общий объем и площадь, что содержит признаки причинения ущерба экономическим интересам государства. Используемая при

ликвидации свалки технология не соответствует действующему природо-охранному законодательству.

Так, предусмотренная проектом производства работ технология, предусматривающая дополнительное размещение на ликвидируемой свалке новых брикетированных отходов, не соответствует пункту 7 статьи 12 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (вступил в силу с 1 января 2010 года), которым установлен запрет на размещение отходов на объектах, не внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов. Самосыровская свалка ТБО в государственный реестр объектов размещения отходов не включена. Указанная норма закона фактически применяется с 1 августа 2014 года.

Целевые показатели разработанного Исполнителем ППР были скорректированы в соответствии с пунктом 12 Комплекса первоочередных мероприятий в части увеличения площади ликвидированной свалки (с 29 га до 31,6 га). При этом основные этапы работ и технология ликвидации указанной свалки остались неизменными.

В нарушение подпункта 8 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», предусматривающей повторное получение положительного заключения государственной экологической экспертизы при внесении изменений в документацию, Исполнителем проектная документация на экологическую экспертизу не направлялась.

3.2.2.4. По госконтракту, заключенному ФГБУ «ВНИИ «Экология» с ООО «Волга - Бизнес» от 28 октября 2015 года № 0373100000215000037 на сумму 329450,0 тыс. рублей, предусматривалось выполнение работ по обеспечению экологической безопасности территории, занятой свалкой твердых бытовых отходов по объекту «Проведение работ I этапа по ликвидации свалки твердых бытовых отходов в г. Урюпинске (Волгоградская область)».

Выборочная проверка первичных документов по выполнению работ по обеспечению экологической безопасности территории, занятой свалкой ТБО, в период с 28 марта по 28 апреля 2016 года (путевых листов, информации спутникового отслеживания движения перевозящего ТБО автотранспорта и справок исполнителя о выполнении работ) показала несоответствие (в сторону уменьшения) количества путевых листов и количества машинорейсов по перевозке ТБО, а также завышение до 5 раз вывезенного за один рейс объема ТБО.

Таким образом, фактически вывезенный объем ТБО, указанный в актах выполненных работ, оплаченных Учреждением, не подтвержден техническими характеристиками автотранспорта, осуществляющего его вывоз, и первичными документами.

3.3. Минприроды России в рамках реализации программы по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда в проверяемый период при установлении государственных заданий не обеспечило комплексный подход к решению вопроса обеспечения потребности ФГБУ «Сочинский НП» на содержание животных во взаимосвязи с объемами работ, установленных в государственных заданиях подведомственным государственным опытным охотничьим хозяйствам.

Для реализации ФГБУ «Сочинский НП» программы по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда Минприроды России в государственном задании ФГБУ «Ростовское государственное опытное охотничье хозяйство», ФГБУ «Северо-Осетинское государственное опытное охотничье хозяйство» и ФГБУ «Карачаево-Черкесское государственное опытное охотничье хозяйство» установлена работа «Поставка охотничьих ресурсов для целей восстановления численности редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира», в соответствии с которой в ФГБУ «Сочинский НП» указанными ГООХ на безвозмездной основе поставлялись животные.

Содержание одной головы животного ГООХ составило: муфлон - 27,6 тыс. рублей, олень благородный - 38,2 тыс. рублей, лань европейская - 31,1 тыс. рублей, кося - 26,0 тыс. рублей.

В связи с недостаточностью объема поставки животных ГООХ для содержания 13 леопардов ФГБУ «Сочинский НП» за счет субсидии на выполнение государственного задания дополнительно закупались аналогичные животные (муфлон, олень благородный, кося) по цене 65,0 тыс. рублей за единицу по договорам поставки диких животных и мяса, заключенным в 2015-2016 годах с единственным участником закупок (ООО «Меридиан»).

Проведенный сравнительный анализ стоимости поставки животных для содержания леопардов показал, что в случае осуществления поставок животных (живой вес) ГООХ экономия средств федерального бюджета составит до 60 % (расчетно).

3.4. Минприроды России в полной мере не соблюдены требования подпункта 1 пункта 5.1 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» по осуществлению контроля за

деятельностью подведомственных ФГБУ по регистрации права оперативного управления и права постоянного (бессрочного) пользования на объекты недвижимого имущества и земельные участки.

3.4.1. В нарушение пункта 1 статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в редакции, действующей до 1 января 2017 года) бюджетными учреждениями не обеспечена государственная регистрация права оперативного управления на 348 объектов недвижимости (ФГБУ «ВНИИ «Экология» - 2 объекта недвижимости, ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» - 3 объекта и ФГБУ «Сочинский НП» - 343 объекта).

3.4.2. В нарушение пункта 19 Положения об учете федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества», бюджетными учреждениями не представлены в соответствующий территориальный орган Росимущества карты сведений по 367 объектам учета (ФГБУ «ВНИИ «Экология» - по 95 объектам, ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» - по 3 объектам и ФГБУ «Сочинский НП» - по 269 объектам).

3.4.3. В нарушение пункта 1 статьи 25 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в редакции, действующей до 1 января 2017 года) бюджетными учреждениями не обеспечена государственная регистрация права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки общей площадью 83,4 тыс. га (ФГБУ «ВНИИ «Экология» - 1 земельный участок площадью 80 га, ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» - 1 земельный участок площадью 3,1 тыс. га и ФГБУ «Сочинский НП» - общей площадью 80,2 тыс. га).

3.4.4. В нарушение подпункта «з» пункта 4 Положения об особенностях списания федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 834 «Об особенностях списания федерального имущества», ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» без согласия учредителя (Минприроды России) были списаны 2 объекта особо ценного движимого имущества (автомобили) балансовой стоимостью 458,0 тыс. рублей.

3.4.5. Бюджетными учреждениями осуществлено отнесение 20 объектов имущества к категории особо ценного движимого имущества (ФГБУ «ВНИИ «Экология» - 2 объекта, ФГБУ «Сочинский НП» - 11 объектов и ФГБУ

«ГПЗ «Ненецкий» - 7 объектов) без принятия Минприроды России решения о включении указанных объектов в перечни особо ценного движимого имущества, которые в соответствии с пунктом 12 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» подлежат определению соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя (Минприроды России).

3.5. В проверяемый период бюджетными учреждениями размещение заказа и заключение государственных контрактов для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществлялись с нарушением Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

3.5.1. ФГБУ «Сочинский НП» при заключении госконтракта от 17 марта 2015 года № 021810006101500002 с ООО «Альянс Пласт Инвест» на сумму 120000,0 тыс. рублей были нарушены требования Закона № 44-ФЗ:

- в нарушение части 2 статьи 59 Закона № 44-ФЗ неправомерно выбран способ определения исполнителя, вместо электронного аукциона проведен открытый конкурс.

Так, ФГБУ «Сочинский НП» осуществлена закупка по коду 45.21.15.160 «Работы общестроительные по ремонту прочих зданий» классификатора «Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности» (ОК 034-2007 (КПЕС 2002), включенному в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 года № 2019-р (утратил силу с 21 марта 2016 года в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 471-р);

- в нарушение пункта 25 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ в связи с признанием открытого конкурса несостоявшимся осуществлена закупка у единственного поставщика без согласования заключения контракта с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок;

- в нарушение части 2 статьи 34 Закона № 44-ФЗ, согласно которой при заключении и исполнении контракта изменения его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей и статьей 95 Закона № 44-ФЗ, дополнительным соглашением от 17 марта 2015 года

№ 1 изменены существенные условия госконтракта в части включения возможности авансирования выполненных работ в размере 30 % (госконтрактом аванс предусмотрен не был);

- в нарушение части 2 статьи 103 Закона № 44-ФЗ в реестр контрактов не направлена информация о заключении, изменении, исполнении госконтракта.

3.5.2. ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» в рамках выполнения госконтракта от 8 июля 2015 года № 0384100000915000001 на сумму 125857,0 тыс. рублей в нарушение части 2 статьи 34, подпункта «б» пункта 1 части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ дополнительным соглашением от 2 сентября 2015 года № 1 к госконтракту были включены работы, не предусмотренные госконтрактом (производство работ по изоляции стволов пробуренных скважин методом сплошной заливки и оборудованию устьев в соответствии с требованиями Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности на новых разгрузочных скважинах №№ 3-р и 4-р), а также увеличены объемы изначально предусмотренных в техническом задании работ на сумму 12585,6 тыс. рублей.

3.5.3. Бюджетными учреждениями не были соблюдены требования пунктов 10 и 15 статьи 21 Закона № 44-ФЗ в части своевременности утверждения и размещения в Единой информационной системе в сфере закупок планов-графиков закупок:

- ФГБУ «ВНИИ «Экология» утвердило план-график закупок на 2015 год на 4 месяца позже установленного срока (14 мая 2015 года). План-график закупок на 2015 год размещен в Единой информационной системе в сфере закупок на 5 дней позже установленного срока (26 мая 2015 года), на 2016 год - на 8 дней позже установленного срока (25 января 2016 года);

- ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» разместило в Единой информационной системе в сфере закупок план-график закупок на 2015 год на 4 месяца позже установленного срока (2 апреля 2015 года);

- ФГБУ «Сочинский НП» утвердило план-график закупок на 2016 год на 10 дней позже установленного срока (25 января 2016 года). План-график закупок на 2016 год размещен в Единой информационной системе в сфере закупок на 35 дней позже установленного срока (3 марта 2016 года).

3.5.3. В нарушение части 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ, согласно которой заказчик обязан осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 15 % совокупного годового объема закупок, ФГБУ

«ГПЗ «Ненецкий» в 2015 году при совокупном годовом объеме закупок в размере 143015,4 тыс. рублей осуществило закупку у субъектов малого предпринимательства в объеме 4572,8 тыс. рублей, что составляет 3,2 % совокупного годового объема закупок.

3.6. Ведение бухгалтерского учета осуществлялось объектами проверки с нарушением требований Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 25 марта 2011 года № 33н, 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, что повлекло за собой недостоверность бухгалтерской отчетности.

3.6.1. В нарушение пункта 17 Инструкции № 33н:

3.6.1.1. ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» в форме бухгалтерской отчетности «Баланс государственного (муниципального) учреждения» (ф. 0503730) за 2016 год в разделе «Нефинансовые активы» в строках 011, 012 и 070 отражена недостоверная балансовая стоимость недвижимого имущества, особо ценного движимого имущества и произведенных активов Учреждения, что повлекло искажение показателей формы бухгалтерской отчетности (ф. 0503730), выраженное в денежном измерении, более чем на 10 %, и содержит признаки административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 15.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По данному факту нарушения составлен протокол об административном правонарушении. В соответствии с постановлением по делу об административном правонарушении № 4-124/2017 главный бухгалтер учреждения признан виновным, в связи с чем назначено наказание в виде административного штрафа в размере 6,0 тыс. рублей, который был оплачен.

3.6.1.2. ФГБУ «ВНИИ «Экология» в форме бухгалтерской отчетности (ф. 0503730) за 2015 год в разделе «Нефинансовые активы» в строке 012 (балансовая стоимость особо ценного движимого имущества) отражен недостоверный остаток по счету 010120000 «Основные средства - особо ценное движимое имущество учреждения» на начало и конец 2015 года, что

повлекло ее искажение на 27373,6 тыс. рублей, или 4,3 % (на начало года) и на 28926,3 тыс. рублей, или 1,1 % (на конец года).

3.6.1.3. ФГБУ «Сочинский НП» в форме бухгалтерской отчетности (ф. 0503730) за 2015 год в разделе «Нефинансовые активы» в строке 012 (балансовая стоимость особо ценного движимого имущества) отражен недостоверный остаток по счету 010120000 «Основные средства - особо ценное движимое имущество учреждения» на начало и конец 2015 года, что повлекло ее искажение на 134,0 тыс. рублей.

3.6.2. В нарушение раздела VII «Ведение учета на забалансовых счетах» Инструкции № 157н искажены показатели Справки о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах (приложение к Балансу государственного (муниципального) учреждения (ф. 0503730).

3.6.2.1. В нарушение пункта 377 Инструкции № 157н ФГБУ «ВНИИ «Экология» на счете 01 «Имущество, полученное в пользование» не отражены стоимость объектов недвижимости, которые введены в эксплуатацию, но по которым право государственной (муниципальной) собственности (право оперативного управления) не оформлено, в объеме 13432,7 тыс. рублей и кадастровая стоимость земельного участка, на который не оформлено право постоянного (бессрочного) пользования.

3.6.2.2. В нарушение пункта 333 Инструкции № 157н ФГБУ «ВНИИ «Экология» на счете 23 «Периодические издания для пользования» не отражена стоимость библиотечного фонда учреждения на сумму 2700,8 тыс. рублей.

3.6.2.3. В нарушение пункта 333 Инструкции № 157н ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» на счете 01 «Имущество, полученное в пользование» не отражена стоимость объектов недвижимого имущества на сумму 1251,6 тыс. рублей и земельного участка на сумму 8085753,3 тыс. рублей.

3.6.2.4. В нарушение пункта 381 Инструкции № 157н ФГБУ «Сочинский НП» на счете 25 «Имущество, переданное в возмездное пользование (аренду)» не отражена стоимость по 229 земельным участкам, переданным в возмездное пользование по договорам аренды, общая сумма платы за пользование которыми ежегодно составляет 25619,7 тыс. рублей.

3.7. В нарушение пункта 1.5 Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года № 49, в ФГБУ «ВНИИ «Экология» и ФГБУ «ГПЗ «Ненецкий» при смене материально ответственных лиц инвентаризация не проводилась.

3.8. Учетная политика ФГБУ «ВНИИ «Экология», утвержденная приказом от 16 мая 2012 года № 14, сформирована на основании Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», утратившего силу с 1 января 2013 года, что не соответствует пункту 2 статьи 8 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ, согласно которому экономический субъект самостоятельно формирует свою учетную политику, руководствуясь законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, федеральными и отраслевыми стандартами.

4. Коррупционные риски при использовании средств федерального бюджета, выделенных на реализацию биологического разнообразия и ликвидацию накопленного вреда окружающей среде, не установлены.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, федеральному государственному бюджетному учреждению «Сочинский национальный парк», федеральному государственному бюджетному учреждению «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны окружающей среды», федеральному государственному бюджетному учреждению «Государственный природный заповедник «Ненецкий».

2. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

3. Направить обращение Счетной палаты в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 июня 2017 года № 39К (1184) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2015-2016 годах и истекшем периоде 2017 года Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды на организацию и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике в рамках реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, директору федерального государственного бюджетного учреждения «Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт».

Направить информационное письмо в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Направить письмо в Министерство финансов Российской Федерации в части недостоверности бухгалтерской отчетности федерального государственного бюджетного учреждения «Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт».

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2015-2016 годах и истекшем периоде 2017 года Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды на организацию и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике в рамках реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.1.2.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год.

Предмет контрольного мероприятия

Использование средств федерального бюджета, выделенных в 2015-2016 годах и истекшем периоде 2017 года Росгидромету и федеральному

государственному бюджетному учреждению «Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт» на реализацию мероприятий подпрограммы «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике» (далее - Подпрограмма) государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы;

деятельность Росгидромета и его подведомственного учреждения по реализации Подпрограммы, включая мониторинг и анализ результатов реализации Подпрограммы, оценку фактически достигнутых значений целевых индикаторов и показателей Подпрограммы.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (г. Москва) (далее - Росгидромет); федеральное государственное бюджетное учреждение «Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт» (г. Санкт-Петербург) (далее - ФГБУ «ААНИИ», Учреждение, Институт).

Срок проведения контрольного мероприятия: с января по июнь 2017 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Оценить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета (субсидий) и федеральной собственности в рамках реализации Подпрограммы (ФГБУ «ААНИИ»).
2. Оценить эффективность реализации Подпрограммы с учетом степени достижения целей, задач, целевых индикаторов и показателей, ожидаемых конечных результатов ее реализации (Росгидромет).
3. Оценить коррупционные риски и выполнение мероприятий по противодействию коррупции.

Проверяемый период деятельности: 2015-2016 годы и истекший период 2017 года.

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки

Развитие Арктической зоны Российской Федерации и изучение Антарктики являются задачами государственной внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года утверждена Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (далее - Стратегия развития Арктики), от реализации которой зависят национальная безопасность и устойчивое социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2010 года № 1926-р утверждена «Стратегия развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и на более отдаленную перспективу» (далее - Стратегия развития Антарктики), основными целями которой являются реализация национальных интересов Российской Федерации в Антарктике в соответствии с нормами и принципами международного права, основными направлениями внешней и внутренней политики Российской Федерации, а также предотвращение (минимизация последствий) возможных угроз национальным интересам в Антарктике, в том числе укрепление экономического потенциала России за счет имеющихся водных биологических ресурсов Южного океана, а также комплексного изучения минеральных, углеводородных и других видов природных ресурсов Антарктики.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет исследования гидрометеорологических и геофизических процессов в атмосфере, на поверхности суши, в том числе в Антарктике и Арктике.

Кроме того, Росгидромет в соответствии со Стратегией развития Антарктики осуществляет руководство и контроль за деятельностью Российской антарктической экспедиции.

Также Росгидромет в соответствии с Планом мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 30 августа 2016 года, является координатором реализации Стратегии Антарктики и ответственным исполнителем по 11 из 80 мероприятий указанного Плана.

Достижение поставленных стратегиями и государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации

от 15 апреля 2014 года № 326 (далее - Госпрограмма), целей и решение задач по исследованию Арктики и изучению Антарктики осуществляются Росгидрометом посредством предоставления ФГБУ «ААНИИ» субсидий, в том числе на проведение научных и экспедиционных исследований в Арктике и Антарктике.

В соответствии с приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 октября 2008 года № 299 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды государственной функции по обеспечению функционирования на территории Российской Федерации пунктов гидрометеорологических наблюдений и системы получения, сбора и распространения гидрометеорологической информации» (далее - Регламент № 299) и руководящими документами Росгидромета ФГБУ «ААНИИ» является головной организацией Росгидромета по всем видам наблюдений, в том числе по ледовым наблюдениям в морских устьях рек, на реках и озерах арктической зоны и сбору гидрометеорологической информации общего назначения по районам Арктики и Антарктики, в том числе с автономных пунктов приема спутниковой информации.

На ФГБУ «ААНИИ» возложены организация и проведение комплексных научных экспедиций - Высокоширотной арктической экспедиции (далее - ВАЭ), проведение научных исследований на архипелаге Шпицберген (далее - РАЭ-Ш) и Российской антарктической экспедиции (далее - РАЭ), в том числе на пяти постоянно работающих в настоящее время в Антарктике российских станциях (Восток, Мирный, Прогресс, Новолазаревская и Беллинсгаузен), а также проведение работ на сезонных станциях и базах (сезонные базы Дружная-4, Молодежная, Оазис Бангера, полевые базы Молодежная, Союз, Ленинградская).

В рамках РАЭ в проверяемом периоде завершены 3 экспедиции (59-ая, 60-ая, 61-ая) и начата 62-ая РАЭ. Также в настоящее время продолжается ВАЭ на научно-исследовательском стационаре «Ледовая база «Мыс Баранова». Экспедиции осуществляются в соответствии с программами научных наблюдений и работ и планами работ экспедиций, утвержденными руководителем Росгидромета.

Основными результатами экспедиций являются обеспечение выполнения обязательства Российской Федерации, принятого в рамках Протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанного в Мадриде 4 октября 1991 года и ратифицированного Федеральным законом от 24 мая 1997 года № 79-ФЗ «О ратификации Протокола по охране

окружающей среды к Договору об Антарктике» (далее - Договор об Антарктике) в части вывоза за пределы Антарктики четырех радиоизотопных термоэлектрогенераторов, обеспечения пополнения банков данных о характеристиках природной среды Антарктики, участие в международной кооперации в области антарктической логистики. Кроме того, дана оценка роли глобальных и региональных факторов, определяющих современные тенденции изменения климата в индоокеанском секторе южной полярной области, и выявлены закономерности пространственной их изменчивости на основе устойчивости функционирования системы наблюдения за изменениями режимно-климатических характеристик Антарктики, Южного океана и его морей.

В рамках ВАЭ на научно-исследовательском стационаре «Ледовая база «Мыс Баранова» ФГБУ «ААНИИ» выполнены комплексные исследования природной среды высоких широт Арктики, в том числе работы и наблюдения по метеорологии, океанографии, физике льда, гидрологии, гляциологии, палеогеографии, а также развитию и внедрению новых технологий наблюдений и телекоммуникаций.

В настоящее время судовое обеспечение деятельности российских арктических и антарктических экспедиций Росгидрометом осуществляется с использованием двух научно-экспедиционных судов (далее - НЭС) - «Академик Федоров» и «Академик Трешников», находящихся на балансе ФГБУ «ААНИИ».

НЭС «Академик Трешников» было спроектировано и построено в соответствии с пунктом 2 Плана мероприятий по обеспечению деятельности Российской антарктической экспедиции в 2006-2012 годах, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2005 года № 713-р «О деятельности Российской антарктической экспедиции в 2006-2012 годах», для решения задач по осуществлению деятельности в Антарктике и введено в эксплуатацию в октябре 2012 года.

Однако проверкой установлено, что НЭС «Академик Трешников» в проверяемом периоде для экспедиционных целей в Антарктике не использовалось.

Смена полярников, материально-техническое снабжение российских антарктических станций и полевых баз, обеспечение сезонных исследований в Антарктике выполнялись с использованием НЭС «Академик Федоров». НЭС «Академик Трешников» в проверяемом периоде использовалось для целей развития Арктической зоны Российской Федерации.

Только в ноябре 2016 года НЭС «Академик Трешников» вышло в рейс в антарктические воды, однако не в рамках выполнения государственного

задания, а по контракту с иностранными фрахтователями в рамках разрешения на деятельность в Антарктике, полученного РАЭ для проведения совместных российско-швейцарских научных исследований в субантарктической и антарктической зонах на основании договора с «Фондом поддержки экспедиции АСЕ».

Такая ситуация обусловлена рядом технико-эксплуатационных характеристик НЭС «Академик Трешников», уступающих характеристикам НЭС «Академик Федоров».

Так, объем топливных грузовых танков НЭС «Академик Федоров» позволяет взять на борт 1800 тонн топлива, а объемы танков НЭС «Академик Трешников» - 1475 тонн.

Учитывая, что, по данным ФГБУ «ААНИИ», ежегодная потребность антарктических станций составляет 1650 тонн, очевидно, что НЭС «Академик Трешников» за один этап не в состоянии доставить требуемый объем топлива, необходимый для поддержания жизнеобеспечения станций в автономном режиме на весь срок экспедиции.

При этом необходимо также учитывать, что предельный срок эксплуатации в антарктических водах НЭС «Академик Федоров», построенного в 1987 году, без проведения ремонта и получения соответствующего подтверждения класса судна Российским морским регистром, может быть ограничен 2017 годом.

Таким образом, существуют риски прекращения обеспечения бесперебойной работы станций и полевых баз в Антарктике, удорожания проводимых исследований и, соответственно, недостижения целей Стратегии развития Антарктики, срыва выполнения международных обязательств Российской Федерации по Договору об Антарктике.

Результаты контрольного мероприятия

1. Реализация мероприятий Госпрограммы в 2015-2016 годах по организации и обеспечению работ и научных исследований в Арктике и Антарктике характеризовалась выполнением 4 показателей, информация о которых представлена в таблице:

	2015 г.		2016 г.	
	плановое значение	фактическое значение	плановое значение	фактическое значение
Количество морских экспедиций по осуществлению мониторинга состояния и загрязнения акваторий Мирового океана, арктических морей и районов освоения ресурсов континентального шельфа, ед.	2	2	2	2

	2015 г.		2016 г.	
	плановое значение	фактическое значение	плановое значение	фактическое значение
Число программ (пунктов) мониторинга за состоянием окружающей среды Антарктики, реализуемых на постоянно действующих антарктических станциях, ед.	41	41	41	41
Количество полевых научных проектов в программе работ очередной Российской антарктической экспедиции, ед.	26	23	26	23
Количество вывезенных за пределы района действия Договора об Антарктике отходов прошлой и текущей деятельности, тонн	200	282	200	383

Анализ данных, представленных в таблице, показал, что из 4 показателей в 2015 и 2016 годах 1 показатель, характеризующий количество полевых научных проектов, не выполнен, что обусловлено сокращением финансирования в связи с оптимизацией расходов федерального бюджета.

Фактическое значение показателя «Количество вывезенных за пределы района действия Договора об Антарктике отходов прошлой и текущей деятельности» выше планового в 2015 году на 82 тонны, а в 2016 году - на 183 тонны, или на 41 % и 92 %, соответственно.

При этом в ходе проверки выявлены факты искажения ведомственной статистической отчетности, утвержденной приказом Росгидромета от 30 октября 2009 года № 288 «Об утверждении и введении в действие форм ведомственной статистической отчетности и указаний по их заполнению» (далее - приказ № 288), которые привели к искажению отчетности по реализации Госпрограммы.

Согласно данным первичных документов, подтверждающих отгрузку отходов, общий объем вывезенных отходов с указанной территории составил 202,7 тонны, а в соответствии с данными ведомственного статистического отчета (форма ГМ-1), представленными ФГБУ «ААНИИ» в Росгидромет письмом от 12 января 2017 года № 15-41, указанный объем составил 383 тонны, то есть на 180,3 тонны больше фактического.

Направленные ФГБУ «ААНИИ» в Росгидромет письмом от 16 февраля 2017 года исправленные сведения в ведомственной статистической отчетности за 2016 год (форма ГМ-1) в части вывезенных 61-ой РАЭ отходов прошлой и текущей деятельности, в соответствии с которыми объем вывезенных отходов составил 202,7 тонны, Росгидрометом не учтены, что повлекло искажение годового отчета «О ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Охра-

на окружающей среды» на 2012-2020 годы» за 2016 год, направленного Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в Аппарат Правительства Российской Федерации, Минфин России и Минэкономразвития России (письмо от 25 апреля 2017 года № 05-12-53/11807), согласно которому объем вывезенных отходов составил 383 тонны, то есть на 180,3 тонны больше фактически вывезенного объема отходов.

Кроме того, в государственном задании на 2016 год, в рамках которого осуществлялось финансирование работ по вывозу отходов, указанный показатель отсутствует, что не позволяет установить связь между объемом выделенных финансовых средств на выполнение работы по вывозу отходов и результатом реализации мероприятий.

2. Проверкой использования Росгидрометом средств федерального бюджета, предусмотренных на организацию и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике, установлено следующее.

В 2015 году организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике финансировались в рамках подпрограммы 3 «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды» (далее - подпрограмма 3) и подпрограммы 4 «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике» (далее - подпрограмма 4) Госпрограммы в части:

- научно-исследовательских работ в рамках основных мероприятий: 3.2 «Разработка технологии активных воздействий на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления», 3.6 «Разработка и совершенствование методов, моделей и технологий гидрометеорологических и гелиогеофизических расчетов и прогнозов», 3.7 «Исследования климата, его изменений и их последствий, оценка гидрометеорологического режима и климатических ресурсов», 3.9 «Функционирование и развитие государственной наблюдательной сети»;

- комплексных исследований Арктики в рамках основного мероприятия 3.12 «Организация и проведение комплексных исследований в высокоширотных районах Арктики, в том числе с использованием научно-исследовательских дрейфующих станций «Северный полюс»;

- комплексных исследований Антарктики в рамках основных мероприятий 4.1 «Организация и проведение комплексных исследований, включая малоизученные районы тихоокеанского сектора Антарктики», 4.3 «Обеспечение выполнения требований Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1959 года».

В 2016 году и в I квартале 2017 года организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике финансировались в рамках подпрограмм 3 «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды» и 4 «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике» Госпрограммы и федеральных законов от 1 декабря 2014 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» (далее - Федеральный закон № 359-ФЗ) и от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее - Федеральный закон № 415-ФЗ) в части:

- научно-исследовательских работ в рамках основного мероприятия 3.4 «Исследования и разработка методов и технологий в сфере гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды» (далее - мероприятие 3.4 на 2016 год);

- комплексных исследований Антарктики в рамках основного мероприятия 4.1 «Организация и проведение комплексных исследований и работ в Арктике и Антарктике» (далее - мероприятие 4.1 на 2016 год).

Следует отметить, что в проверяемом периоде наименование подпрограммы 4 «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике» Госпрограммы не соответствовало наименованию подпрограммы 4 «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике», финансирование мероприятий которой осуществлялось в рамках федеральных законов № 359-ФЗ и № 415-ФЗ. Несоответствие обусловлено приостановкой действия нормы абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2015-2016 годах и устранено после утверждения Госпрограммы в новой редакции в марте 2017 года (постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 397 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы»).

Общий объем субсидий, предоставленных в 2015-2016 годах и I квартале 2017 года Росгидрометом ФГБУ «ААНИИ» на выполнение государственного задания, составил 3110200,5 тыс. рублей. Данные представлены в таблице:

	2015 г.	2016 г.	Изменение в сравнении с 2015 г.	(тыс. руб.) На 01.04.2017 г.
Остаток на начало года	136074,6	57016,9		157856,8
Предоставлено субсидий	1318921,3	1444841,7	+125920,4	346437,5

	2015 г.	2016 г.	Изменение в сравнении с 2015 г.	На 01.04.2017 г.
в том числе: на выполнение научно-исследовательских работ	87354,1	80334,6	-7019,5	18929,1
на осуществление высокоширотных арктических экспедиций (ВАЭ)	163612,3	301656,2	+138043,9	327508,4*
на осуществление Российской антарктической экспедиции (РАЭ)	1067954,9	1062850,9	-5104,0	
Всего получено средств (с учетом остатка)	1454995,9	1501858,6		485365,2
Расходы	1397979,0	1343852,4		265608,1
Остаток на конец года	57016,9	157856,8		80829,3

*Квартальные отчетные формы не предусматривают и не содержат разбивку по подпрограммам и экспедициям.

В результате анализа финансового обеспечения выполнения государственного задания ФГБУ «АНИИ» установлено, что в 2015 году израсходовано 80,9 % предоставленной субсидии, а в 2016 году - 73,6 процента.

В 2016 году объем субсидии ФГБУ «АНИИ» увеличен по сравнению с предыдущим периодом на 125920,4 тыс. рублей (или 8,7 %). Объем субсидий увеличен на осуществление ВАЭ на 138043,9 тыс. рублей в связи с организацией экспедиции на архипелаге Шпицберген. В то же время на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее - НИОКР) объем субсидий сокращен на 7019,5 тыс. рублей (или 8 %) и на осуществление РАЭ - на 5104,0 тыс. рублей (или 0,5 процента).

Остаток неиспользованных субсидий составил на начало 2015 года 136074,6 тыс. рублей, на начало 2016 года - 57016,9 тыс. рублей, а на начало 2017 года - 157856,8 тыс. рублей.

Образование остатков на конец года обусловлено принятыми обязательствами по заключенным договорам, срок уплаты по которым еще не наступил, экономией по результатам проведенных конкурсных процедур, а также экономией по фонду оплаты труда.

Поступления от приносящей доход деятельности составили в 2015 году 1236467,6 тыс. рублей, в 2016 году - 1375000,0 тыс. рублей, или 48,4 % и 48,8 % от общей суммы доходов, соответственно.

Расходы по приносящей доход деятельности произведены в 2015 году в сумме 1223457,1 тыс. рублей, в 2016 году - 1025797,9 тыс. рублей, или 46,7 % и 43,1 % от общих сумм расходов Института, соответственно.

3. Проверкой обоснованности предоставления Росгидрометом субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ФГБУ «АНИИ» установлено следующее.

Государственные задания на выполнение работ ФГБУ «ААНИИ» (далее - государственное задание) на 2015, 2016 и 2017 годы утверждены руководителем Росгидромета А.В. Фроловым в сроки, установленные Положением о формировании государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671 (далее - Положение № 671) и Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640 (далее - Положение № 640), 31 декабря 2014 года, 25 января 2016 года и 13 января 2017 года, соответственно.

Государственное задание в 2015 году содержало 13 видов работ, в 2016 и в 2017 годах - 6 видов работ, связанных, в том числе, с проведением исследований, организацией экспедиций, выполнением НИОКР, научно-методическим обеспечением инспекций, ведением информационных ресурсов и баз данных. Все государственные задания в проверяемый период формировались на основании Ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Росгидромета федеральными государственными учреждениями, утвержденного приказом Росгидромета от 13 декабря 2010 года № 422.

При этом в нарушение пункта 2 Положения № 671 государственное задание на 2015 год не содержало установленных указанным положением сведений, в том числе: вид деятельности федерального государственного учреждения, категории потребителей работы, которым не был присвоен уникальный номер. Описание работ (например, наименование планируемых экспедиций) в государственном задании отсутствовало.

В государственном задании на 2016 год в нарушение пункта 3 Положения № 640 также отсутствуют описания работ. Они даны в приложении, которое не предусмотрено указанным положением и не подписано должностным лицом.

Отсутствие в государственном задании описания работ не позволяет оценить их фактическое выполнение и полученные результаты.

Кроме того, в проверяемом периоде объемы субсидий, выделяемые Росгидрометом ФГБУ «ААНИИ», определялись исходя из показателей финан-

сирования предшествующих периодов и планируемых тарифов на коммунальные услуги, что свидетельствует об их недостаточной обоснованности.

В нарушение пунктов 11, 28, 32 и 38 Положения № 640 нормативные затраты на выполнение государственных работ федеральными государственными бюджетными учреждениями на момент формирования обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов Росгидрометом не утверждены.

Указанное нарушение выявлено Счетной палатой Российской Федерации по результатам проверки формирования проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в Росгидромете и устранено при выполнении предписания Счетной палаты Российской Федерации от 27 января 2017 года № ПП 01-8/09-04.

В государственном задании на 2016 год по сравнению с государственным заданием на 2015 год сократилось количество показателей оценки выполнения работ.

Так, по работе «Проведение научных исследований в Арктике (в том числе на архипелаге Шпицберген) в качестве показателя объема выполненных работ определено только «Количество экспедиций». В то время как в 2015 году по данной работе учитывалось также «Количество осуществленных метеорологических, аэрологических и океанографических сводок». Кроме того, оставшийся единственный показатель уменьшен по сравнению с прошлым годом на 2 единицы (экспедиции).

По государственной работе «Организация и проведение комплексных исследований, включая малоизученные районы тихоокеанского сектора Антарктики» в качестве показателя объема выполненных работ указано «Количество станций и сезонных полевых баз». В 2015 году также учитывались показатели «Количество экспедиций» и «Количество вывезенных из Антарктики отходов».

4. Проверкой своевременности перечисления Росгидрометом субсидии ФГБУ «ААНИИ» в 2015 году установлено, что в нарушение пункта 26 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» Росгидрометом субсидия на реализацию государственного задания ежеквартально перечислялась ФГБУ «ААНИИ» с превышением установленных сумм в размерах 25 %, 50 %, 75 % годового размера субсидии на 27815,8 тыс. рублей, 22120,1 тыс. рублей и 20838,5 тыс. рублей в I квартале, I полугодии

и за 9 месяцев 2015 года, соответственно, но в пределах выделенного объема субсидии.

Период	Общая сумма субсидии	Подлежит перечислению	Перечислено	Отклонение	
				тыс. руб.	%
I квартал (не более 25 %)	1485467,5	371366,9	399182,7	27815,8	1,9
I полугодие (не более 50 %)	1318589,8	659294,9	681415,0	22120,1	1,7
9 месяцев (не более 75 %)	1318921,3	989191,0	1010029,5	20838,5	1,6

5. Проверкой отчета о результатах выполнения государственного задания установлено, что в 2015 году ФГБУ «ААНИИ» представляло отчет по форме, утвержденной Росгидрометом в государственном задании, не соответствующей требованиям Положения № 671.

Отчет был представлен в виде ведомственной статистической отчетности. В этой связи оценить результативность выполнения государственного задания не представляется возможным.

Отчет о выполнении государственного задания за 2016 год представлен ФГБУ «ААНИИ» по форме, установленной Положением № 640. Однако в нем не отражен факт отклонения фактического значения показателя, характеризующего количество станций и сезонных полевых баз от планового. Отклонение составило порядка 9 % и находится в пределах установленного Росгидрометом допустимого (возможного) отклонения (10 процентов).

Так, согласно сведениям, представленным Учреждением в ходе проверки, НЭС «Академик Федоров» 13 ноября 2016 года отправилось в рейс в рамках 62-й РАЭ и прибыло в Антарктику на зимовочную станцию Мирный (11 января 2017 года), то есть работы по открытию новой полевой базы Оазис Бангера были осуществлены только в 2017 году. Таким образом, количество сезонных и зимовочных станций по состоянию на 31 декабря 2016 года составило 10 единиц вместо предусмотренных 11.

При этом в Отчете о выполнении государственного задания на 2016 год исполненный показатель «Количество станций и сезонных полевых баз» составил 11 единиц. Кроме того, в ведомственной статистической форме ГМ-1 за 2016 год в отношении Российской антарктической экспедиции в разделе 1 «Состав наблюдательной сети бюджетного учреждения» указано, что количество зимовочных и сезонных станций и полевых баз на конец 2016 года составило 11 единиц, в том числе 1 сезонная, открытая в IV квартале 2016 года.

В соответствии с отчетами все государственные задания в проверяемый период выполнены.

Анализ государственного задания на 2015 год показал, что только два из 43 показателей, характеризующих выполнение предусмотренных работ, согласуются с показателями Госпрограммы.

Показатели, характеризующие количество проведенных экспедиционных исследований гидрометеорологических характеристик окружающей среды и ее загрязнения (в том числе авиационных и маршрутных обследований экспедиций по комплексному мониторингу морей) (единиц, раздел 1 государственного задания) и количество вывезенных из Антарктики отходов (тонн, раздел 12 государственного задания), согласуются с показателями Госпрограммы.

При этом показатели Госпрограммы, характеризующие число программ (пунктов) мониторинга за состоянием окружающей среды Антарктики, реализуемых на постоянно действующих антарктических станциях, и количество полевых научных проектов в программе работ очередной Российской антарктической экспедиции в государственном задании на 2015 год не учтены, что не позволяет установить степень влияния результатов государственного задания на достижение целей государственной программы.

В 2016 и 2017 годах ни один из 10 показателей государственных заданий не согласуется с показателями Госпрограммы.

Отсутствие согласования показателей государственных заданий и Госпрограммы не позволяет установить взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования.

6. Росгидрометом в соответствии с пунктом 5.1 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», пунктом 17 Положения № 671 и пунктом 48 Положения № 640 не осуществлен надлежащий контроль за деятельностью ФГБУ «ААНИИ» и выполнением им государственного задания, вследствие чего Учреждением в проверяемом периоде допущено нарушение пунктов 2.3.1 Соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов от 30 декабря 2013 года № 32 (в редакции дополнительного Соглашения № 9 от 9 сентября 2015 года) и Соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение

работ) от 29 января 2016 года № 169-03-004, выразившееся в расходовании субсидии на общую сумму 45644,7 тыс. рублей на цели, не предусмотренные государственными заданиями.

6.1. В 2016 году Институтом за счет субсидии на государственное задание выполнялась работа по подготовке и доведению до потребителей геофизической оперативно-прогностической и аналитической информации Полярного геофизического центра, не предусмотренная ни планом НИОКР Росгидромета, ни государственным заданием.

Объем расходов на выполнение данной работы составил 4400,0 тыс. рублей (без учета расходов на работы, связанные с инспектированием наблюдательной геофизической сети).

6.2. В 2016-2017 годах Институтом осуществлены расходы на содержание аспирантуры.

В соответствии с пунктом 8 Положения № 640 государственное задание формируется в соответствии с утвержденным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении федеральных бюджетных учреждений, Ведомственным перечнем государственных услуг и работ, оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, сформированным в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями государственных и муниципальных услуг и работ, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

Ведомственным перечнем услуг и работ Росгидромета, размещенным на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru) и едином портале бюджетной системы Российской Федерации, предусмотрено, что Учреждение может оказывать услуги по реализации образовательных программ послевузовского профессионального образования - программ аспирантуры по очной и заочной формам.

Государственными заданиями от 25 января 2016 года № 169-00010-16 ПР и от 16 сентября 2016 года № 169-00010-16-01 на 2016 год, а также государственным заданием № 169-00033-17-00 на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, оказание услуги по программам послевузовского профессионального образования (аспирантура) предусмотрено не было.

В 2017 году Росгидрометом квоты на обучение по программам послевузовского профессионального образования в аспирантурах до Учреждения не доводились.

При этом, по данным бухгалтерской отчетности, в 2016 году расходы на содержание аспирантуры (оплата труда преподавателей и стипендия аспирантам) составили 695,8 тыс. рублей, а за январь-февраль 2017 года Учреждением осуществлена выплата стипендии аспирантам в объеме 25,3 тыс. рублей.

В соответствии со статистическим отчетом по форме № 1-НК (годовая) «Сведения о работе аспирантуры и докторантуры» в 2016 году в ФГБУ «ААНИИ», направленным Учреждением в Петростат (письмо от 12 декабря 2016 года № 24-2383), численность аспирантов на конец 2016 года составила 4 человека.

6.3. Согласно абзацу второму пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели.

В соответствии с абзацем четвертым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок определения объема и условия предоставления указанных субсидий устанавливаются, соответственно, Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией или уполномоченными ими органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления.

Приказом Росгидромета от 22 декабря 2014 года № 685 утвержден Порядок предоставления из федерального бюджета субсидий на иные цели федеральным государственным бюджетным учреждениям, в отношении которых Росгидромет осуществляет функции и полномочия учредителя (далее - Порядок).

Согласно пункту 3 Порядка субсидии на иные цели предоставляются в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных в установленном порядке Росгидромету, в том числе на приобретение основных средств, за исключением объектов недвижимости, и капитальный ремонт имущества, закрепленного на праве оперативного управления за учреждением или находящегося во владении учреждения на иных законных основаниях.

6.3.1. Вместе с тем в проверяемый период за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ФГБУ «ААНИИ»

приобретены основные средства: жилой двухэтажный комплекс из блок-модулей, снегоболотоход, кран автомобильный, бульдозер колесный с передним отвалом, каток дорожный вибрационный прицепной ДМ-8, установка буровая Вектор ВР-2140, тягач гусеничный снегоходный, адаптированный к работе в Антарктиде, метеогеофизическая станция MAWS110, электроагрегат дизельный, пресс гидравлический стационарный, учтенные как особо ценное движимое имущество (далее - ОЦДИ), на общую сумму 39945,6 тыс. рублей, из них:

в 2015 году - на сумму 29801,1 тыс. рублей (для РАЭ - 5855,5 тыс. рублей, для ВАЭ - 23945,6 тыс. рублей);

в 2016 году - 10144,5 тыс. рублей (для РАЭ - 6389,8 тыс. рублей, для ВАЭ - 3754,7 тыс. рублей).

Указанные объекты отражены по счету 101.20 «Основные средства - особо ценное движимое имущество».

Таким образом, расходы на приобретение основных средств на общую сумму 39945,6 тыс. рублей, которые должны были быть осуществлены за счет субсидий на иные цели, произведены за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

6.3.2. На основании протокола рассмотрения заявки единственного участника электронного аукциона от 10 августа 2016 года № ЭА-16/37-2 ФГБУ «ААНИИ» заключило с ООО «Неолик» договор от 22 августа 2016 года № ЭА-16/37 (далее - договор № ЭА-16/37) на сумму 5038,3 тыс. рублей на выполнение работ по ремонту входного крыльца здания Учреждения, расположенного по адресу: г. Санкт-Петербург, ул. Беринга, д. 38, литер А.

Локальным сметным расчетом № 1-30-715 к документации электронного аукциона ФГБУ «ААНИИ» и техническим заданием к договору № ЭА-16/37 предусмотрено выполнение работ по ремонту входного крыльца, в том числе: демонтаж ступеней стоимостью 40,2 тыс. рублей и армированной бетонной стяжки 50-100 мм стоимостью 156,5 тыс. рублей, монтаж гранитных ступеней на сумму 50,2 тыс. рублей и гранитных плит площадки на сумму 331,1 тыс. рублей. Указанные виды работ стоимостью 578,0 тыс. рублей относятся к капитальному ремонту и включены в перечень работ, предусмотренных приложением № 8 «Перечень работ по капитальному ремонту зданий и сооружений» Положения о проведении планово-предупредительного ремонта производственных зданий и сооружений, утвержденного постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства от 29 декабря 1973 года № 279. На основании акта о приемке выполненных работ (форма № КС-2)

от 10 ноября 2016 года № 1 оплата указанных работ произведена за счет субсидии на государственное задание платежным поручением от 15 ноября 2016 года № 736422.

Пунктом 14.2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что капитальный ремонт объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) - замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов.

Таким образом, расходы на выполнение работ по ремонту входного крыльца здания Учреждения, расположенного по адресу: г. Санкт-Петербург, ул. Беринга, д. 38, литер А, на сумму 578,0 тыс. рублей, которые должны были быть оплачены за счет субсидий на иные цели, произведены за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

7. С целью научно-методического руководства проведения гидрометеорологических наблюдений и регулирования деятельности пунктов наблюдений государственной наблюдательной сети Росгидромета ФГБУ «ААНИИ» в рамках государственных заданий на 2015-2017 годы предусмотрено проведение инспекций государственной наблюдательной сети в соответствии с Регламентом № 299 и Планом инспекций организаций наблюдательной сети научно-исследовательских учреждений (далее - План) Росгидромета.

При этом значения показателей государственных заданий на 2016 и 2017 годы, характеризующих количество мероприятий по научно-методическому обеспечению, не соответствуют планам, утвержденным 27 ноября 2015 года и 25 ноября 2016 года, соответственно, в части количества проведенных инспекций.

Так, в соответствии с Планом на 2016 год предусмотрено проведение 10 научно-методических инспекций. При этом в государственном задании на 2016 год показатель установлен в количестве 15 единиц.

В соответствии с Планом на 2017 год предусмотрено проведение ФГБУ «ААНИИ» 9 инспекций. При этом в государственном задании на 2017 год показатель составляет 19 инспекций.

Государственные задания выполнены в полном объеме.

В соответствии с пунктом 3.6.9 Регламента № 299 по результатам проведения научно-методических инспекций составляются акты в соответствии с формой, установленной приложением № 7 к указанному Регламенту. Вместе с тем 26 из 29 актов, составленных в проверяемом периоде, не в полной мере соответствовали требованиям, установленным Регламентом № 299. Они не содержали такие обязательные разделы акта, как характеристика пункта наблюдения и техническое и метрологическое обеспечение пункта наблюдений, что не позволяет оценить состояние проинспектированного пункта наблюдения и принять необходимые решения в части научно-методического руководства и регулирования деятельности пунктов наблюдений.

В ходе проверки выявлены факты, которые свидетельствуют о неэффективном использовании результатов выполнения государственного задания.

Так, в нарушение пункта 3.6.10 Регламента № 299 ФГБУ «ААНИИ» сводный отчет о выполнении плана научно-исследовательских инспекций с предложениями и рекомендациями по устранению выявленных недостатков за 2015 год, который должен быть представлен в Росгидромет и после рассмотрения направлен в территориальные органы и федеральные государственные учреждения Росгидромета для принятия мер по устранению недостатков в работе пунктов наблюдений, не составлялся.

Таким образом, результаты проведенных инспекций не имели практического применения.

Также не использованы на практике выработанные ФГБУ «ААНИИ» по результатам выполнения заказанной и принятой Росгидрометом научно-исследовательской работы.

Указанная работа выполнялась с целью разработки комплекса организационных мероприятий для повышения качества и эффективности административно-управленческого процесса в Росгидромете в части разграничения зон ответственности между Северным и Обь-Иртышским УГМС в Ямало-Ненецком автономном округе и Северным и Среднесибирским УГМС на территории Таймырского района Красноярского края.

На момент проведения проверки зоны ответственности указанных УГМС не разграничены.

8. В проверяемом периоде ФГБУ «ААНИИ» за счет субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания выполняло научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Общий объем средств, выделенных на их выполнение, составил 186617,8 тыс. рублей,

в том числе: в 2015 году - 87354,1 тыс. рублей, в 2016 году - 80334,6 тыс. рублей, в I квартале 2017 года - 18929,1 тыс. рублей.

В соответствии с Положением о планировании и финансировании научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утвержденным приказом Росгидромета от 13 января 2000 года № 8 (далее - приказ от 13 января 2000 года № 8), планирование НИОКР проводится по наиболее значимым для Росгидромета направлениям деятельности.

Приоритеты научной деятельности устанавливаются Научно-техническим советом (НТС) Росгидромета на период до 3 лет в форме перечня критических технологий (приоритетных научных направлений) в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды с учетом возложенных на Росгидромет задач (включая работы по выполнению принятых Росгидрометом международных обязательств) и прогноза социально-экономического развития на этот период.

Анализ 30 из 45 представленных технических заданий, на основании которых выполнялись работы, показал, что только одно техническое задание по теме с шифром 1.1.8.1 «Разработка, испытание и внедрение моделей и методов гидрологических расчетов, оценки и прогнозов состояния водных объектов. Разработка методов оценки изменений водного и ледового режима низовьев и устьевых областей крупных сибирских рек в условиях изменения климата» в разделе 3 «Цель научная и практическая» содержит указание, что выполнение исследования направлено на обеспечение выполнения Росгидрометом Плана мероприятий по реализации Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата) и Водной стратегии Российской Федерации до 2020 года в части ведения мониторинга поверхностных вод Арктической зоны России (однако также без привязки к реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды»).

Кроме того, 5 технических заданий имеют отклонения от требований оформления, в частности, в них не указана дата их утверждения заказчиком.

По результатам НИОКР в проверяемом периоде ФГБУ «ААНИИ» получены свидетельства о государственной регистрации на 13 результатов интеллектуальной деятельности, в том числе: 1 патент на полезную модель, 5 баз данных, 7 программ для ЭВМ, в Роспатент направлены заявки на получение 7 свидетельств результатов интеллектуальной деятельности.

При этом выборочной проверкой установлено, что по результатам работ, выполненных по 6 темам, создано программное обеспечение, по ко-

торому заявки в Роспатент не направлялись, что создает риск нелегального использования программного обеспечения.

Патентные исследования, порядок проведения которых предусмотрен пунктом 4.2 Государственного стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 15.011-96 «Система разработки и постановки продукции на производство. Патентные исследования. Содержание и порядок проведения», утвержденного постановлением Росстандарта от 30 января 1996 года № 40, ни на одну из выполненных работ ФГБУ «ААНИИ» не проводились, что не позволяет определить их патентно- и конкурентоспособность. При этом требования о проведении патентных исследований Росгидрометом не устанавливались.

Учитывая, что ФГБУ «ААНИИ» не отражало результаты НИОКР в качестве нематериальных активов, в случае их отчуждения Институтом путем передачи третьим лицам исключительной лицензии на них могут возникнуть риски убытков для Российской Федерации.

9. В ходе проведения контрольного мероприятия выявлены нарушения законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд на общую сумму 10631,8 тыс. рублей.

9.1. В нарушение части 2 статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ФГБУ «ААНИИ» оплатило услуги, не предусмотренные контрактом, заключенным между ФГБУ «ААНИИ» и ООО «Петрошип» от 12 сентября 2016 года № ЭА-16/46 на услуги по обслуживанию НЭС «Академик Федоров» и НЭС «Академик Трешников». Так, в соответствии с условиями указанного контракта услуги по обслуживанию должны оказываться на территории и акватории «Большого порта Санкт-Петербург». При этом ФГБУ «ААНИИ» оплатило за счет субсидии на государственное задание в сумме 1234,1 тыс. рублей (согласно дисбурсментскому счету от 17 ноября 2016 года № 45А/2016) указанные услуги, оказанные в порту Архангельска.

9.2. В нарушение пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также подпункта 31 пункта 7.1 раздела 7 Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд ФГБУ «ААНИИ» за счет внебюджетных средств, утвержденного распоряжением Росгидромета от 29 января 2014 года № 13-Р, в соответствии с которым закупка товаров, работ и услуг у единственного поставщика возможна на сумму до 400,0 тыс. руб-

лей в календарный квартал по классу продукции в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП ОК 004-93), ФГБУ «ААНИИ» заключило с ООО «Петрошип» договор от 26 сентября 2016 года № ЕВ-16-72 по организации предоставления причальной линии для стоянки НЭС «Академик Федоров» в течение 15 суток (без осуществления грузовых операций) на сумму 1263,7 тыс. рублей без проведения закупочных процедур.

Информация о закупке указанных услуг размещена в Единой информационной системе в сфере закупок на 1 день позже, чем заключен данный договор, и более чем на 2 месяца позже даты начала оказания услуг по договору (начало оказания услуг - 5 июля 2016 года).

9.3. В нарушение пункта 6 статьи 96 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает 50 млн. рублей, заказчик обязан установить требование обеспечения исполнения в размере от 10 % до 30 % начальной (максимальной) цены контракта, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса), ФГБУ «ААНИИ» установило размер обеспечения исполнения контракта от 28 марта 2016 года № 3К-16/05 стоимостью 99269,2 тыс. рублей, заключенного с SCS Shipping Consulting and Service GmbH на выполнение юридических и иных действий, связанных с обслуживанием судов, в размере 9957,3 тыс. рублей (10 % от размера начальной (максимальной) цены контракта), что меньше суммы, выплаченной в виде аванса, составившего 18792,9 тыс. рублей, на 8835,6 тыс. рублей.

10. В ходе проведения контрольного мероприятия выявлены нарушения правил ведения бухгалтерского учета.

В нарушение пунктов 56, 131 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 (далее - Инструкция № 157н), пункта 51 Плана счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений и Инструкции по его применению, утвержденного приказом Минфина России от 16 декабря 2010 года № 174н (далее - Инструкция № 174н), расходы на НИОКР, в том числе на нематериальные ак-

тивы (программное обеспечение, базы данных, полезная модель), составившие, по данным ФГБУ «ААНИИ», 116088,9 тыс. рублей (2015 год - 63033,8 тыс. рублей, 2016 год - 53055,1 тыс. рублей), на счете 106.00 «Вложения в нефинансовые активы» не учтены, а отнесены ФГБУ «ААНИИ» на финансовый результат (счет 401.20), что усложняет контроль за использованием созданных результатов интеллектуальной деятельности, не позволяет в полной мере оценить эффективность расходов на выполнение НИОКР, их практического применения, создает риски утраты результатов работ, а также дает возможность их повторного выполнения.

В нарушение пункта 134 Инструкции № 157н, а также пунктов 58-67 Инструкции № 174н в 2015 году в ФГБУ «ААНИИ» себестоимость выполняемых работ на счете 109 «Затраты на изготовление готовой продукции, выполнение работ, услуг» не формировалась, не осуществлялось и распределение накладных расходов между работами (услугами), выполняемыми за счет субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания и за счет приносящей доход деятельности (собственные доходы учреждения), что не позволяет оценить объем произведенных затрат на выполнение работ.

В нарушение части 1 статьи 10 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункта 38 Инструкции № 157н:

- объекты недвижимого имущества, расположенные на станциях в Антарктиде (здания, гаражи, жилые комплексы, вертолетная площадка и т.д.) на общую сумму 1098733,2 тыс. рублей числятся, по данным бухгалтерского учета ФГБУ «ААНИИ», в составе ОЦДИ по счету 101.20 «Основные средства - особо ценное движимое имущество учреждения» вместо счета 101.10 «Основные средства - недвижимое имущество учреждения», на котором должно отражаться недвижимое имущество;

- по данным бухгалтерского учета ФГБУ «ААНИИ», в составе движимого и особо ценного движимого имущества по состоянию на 1 января 2016 года и 31 декабря 2016 года по счетам 101.20 «Основные средства - особо ценное движимое имущество» и 101.30 «Основные средства - иное движимое имущество учреждения» числятся 3 морских судна общей балансовой стоимостью 3855,8 тыс. рублей, являющиеся в соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также статьей 16 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации по своим техническим характеристикам недвижимым имуществом, учет которого должен осуществляться по счету 101.10 «Основные средства - недвижимое имущество учреждения».

В нарушение требований части 1 статьи 13 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункта 21 Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 25 марта 2011 года № 33н, пункта 381 Инструкции № 157н балансовая стоимость имущества в сумме 141678,4 тыс. рублей (из него: сданное в аренду - на сумму 27959,4 тыс. рублей, в безвозмездное пользование - на сумму 113719,0 тыс. рублей) не отражена на забалансовых счетах 25 «Имущество, переданное в возмездное пользование (аренду)» и 26 «Имущество, переданное в безвозмездное пользование».

11. Проверкой в Росгидромете полноты представления работниками ФГБУ «ААНИИ» сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее - Сведения) за 2014 и 2015 годы установлено следующее.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» граждане, претендующие на замещение отдельных должностей, включенных в перечни, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, обязаны предоставлять представителю нанимателя сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Перечень должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержден приказом Росгидромета от 22 октября 2015 года № 640 (далее - Перечень). К таким должностям в федеральных государственных бюджетных учреждениях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Росгидрометом,

относятся: директор научно-исследовательского института, заместитель директора научно-исследовательского института, главный бухгалтер (пункты 5, 6 и 23 Перечня).

В соответствии со статьей 12.2 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и приказом Росгидромета от 25 января 2016 года № 16 «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, ограничений, запретов и обязанностей» (далее - приказ № 16) на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные для федеральных государственных служащих, проходящих службу в соответствующих федеральных государственных органах.

Таким образом, на работников, указанных в Перечне, возлагается обязанность по ежегодному представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Пунктом 2 приказа № 16 установлено, что руководители подведомственных учреждений обеспечивают соблюдение работниками, замещающими должности, включенные в Перечень, ограничений, запретов и обязанностей, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

Установлено, что за 2015 год Сведения не представлены заместителем директора по научной работе ФГБУ «ААНИИ» Даниловым А.И.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

ФГБУ «ААНИИ» представлены возражения и пояснения по результатам контрольного мероприятия, на которые подготовлено соответствующее заключение.

Выводы

1. Сохранение и расширение присутствия Российской Федерации - задачи государственной внешней и внутренней политики, реализующиеся,

в том числе, Росгидрометом в соответствии со Стратегией развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и на более отдаленную перспективу, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 1926-р от 30 октября 2010 года, и Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года.

Одним из инструментов реализации указанных стратегий является государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2010 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326.

Решение задач по изучению Антарктики и развитию Арктики, включая организацию российских антарктических экспедиций, осуществляется Росгидрометом в основном посредством предоставления субсидий на выполнение государственного задания подведомственному федеральному государственному бюджетному учреждению «Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт» (г. Санкт-Петербург), объем которых в проверяемый период составил 3110200,5 тыс. рублей, из них: в 2015 году - 1318921,3 тыс. рублей, в 2016 году - 1444841,7 тыс. рублей, в I квартале 2017 года - 346437,5 тыс. рублей, в том числе: по подпрограмме 3 «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды» - 163312,3 тыс. рублей, по подпрограмме 4 «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике» - 2946888,2 тыс. рублей.

ФГБУ «ААНИИ» субсидии использованы в 2015 году на 96 %, в 2016 году - на 89,4 % (с учетом остатков на начало соответствующего года).

Образование остатков, составивших на 31 декабря 2015 года 57016,9 тыс. рублей, на 31 декабря 2016 года - 157856,8 тыс. рублей, обусловлено принятыми обязательствами по заключенным договорам, срок уплаты по которым еще не наступил, экономией по результатам проведенных конкурсных процедур, а также экономией по фонду оплаты труда.

2. В настоящее время судовое обеспечение деятельности российских арктических и антарктических экспедиций Росгидрометом осуществляется с использованием двух научно-экспедиционных судов - «Академик Федоров» и «Академик Трешников», находящихся на балансе ФГБУ «ААНИИ».

При этом проверкой установлено, что НЭС «Академик Трешников», спроектированное и построенное в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2005 года № 713-р «О деятельности Российской антарктической экспедиции в 2006-2012 годах» для реше-

ния задач в Антарктике и введенное в эксплуатацию в октябре 2012 года, для экспедиционных целей в проверяемом периоде в указанном регионе не использовалось.

Смена полярников, материально-техническое снабжение российских антарктических станций и полевых баз, обеспечение сезонных исследований в Антарктике выполнялись с использованием НЭС «Академик Федоров», построенного в 1987 году, что обусловлено рядом технико-эксплуатационных характеристик НЭС «Академик Трешников», уступающих характеристикам НЭС «Академик Федоров». Так, объем топлива, который НЭС «Академик Трешников» может взять на борт, меньше объема топлива, необходимого для поддержания жизнеобеспечения антарктических станций в автономном режиме на срок экспедиции.

Учитывая, что в отсутствие капитального ремонта предельный срок эксплуатации в антарктических водах НЭС «Академик Федоров», построенного в 1987 году, может быть ограничен 2017 годом, на что указывается в Стратегии развития Антарктики, а технические характеристики НЭС «Академик Трешников» не позволяют ему выполнять задачи, выполняемые в настоящее время НЭС «Академик Федоров», существуют риски прекращения бесперебойной работы станций и полевых баз в Антарктике, удорожания проводимых исследований и, соответственно, недостижения целей Стратегии развития Антарктики.

3. Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике в проверяемом периоде характеризовались выполнением 4 показателей государственной программы, из которых в связи с оптимизацией расходов федерального бюджета, в том числе предусмотренных на обеспечение деятельности российской антарктической экспедиции, в 2015 и в 2016 годах не достигнуто значение показателя Госпрограммы, характеризующего количество полевых научных проектов в программе работ очередной Российской антарктической экспедиции.

Кроме того, анализ государственных заданий ФГБУ «ААНИИ» показал, что в 2015 году только 2 из 43 показателей, характеризующих его выполнение, согласуются с показателями государственной программы.

Так, в государственном задании на 2015 год отсутствуют предусмотренные государственной программой показатели, характеризующие количество программ (пунктов) мониторинга и полевых научных проектов, что не позволяет установить степень влияния результатов выполнения государственного задания на достижение целей государственной программы.

В 2016 году ни один из 10 показателей государственного задания не согласуется с показателями государственной программы.

Отсутствие согласования показателей государственных заданий и государственной программы не позволяет установить взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования.

4. В ходе проверки выявлен факт искажения в 2016 году ФГБУ «ААНИИ» ведомственной статистической отчетности, утвержденной приказом Росгидромета от 30 октября 2009 года № 288 «Об утверждении и введении в действие форм ведомственной статистической отчетности и указаний по их заполнению», что повлекло за собой искажение годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2016 год, направленного в Аппарат Правительства Российской Федерации, Минфин России и Минэкономразвития России (письмо от 25 апреля 2017 года № 05-12-53/11807).

Так, согласно данным первичных документов, подтверждающих отгрузку отходов с территории Антарктики, их общий объем составил 202,7 тонны, то есть на 2,7 тонны больше установленного планом, а в соответствии с данными ведомственного статистического отчета ФГБУ «ААНИИ» (форма ГМ-1), направленного в Росгидромет от 12 января 2017 года № 15-41, их объем составил 383 тонны, то есть на 183 тонны больше установленного планом и на 180,3 тонны больше фактического.

ФГБУ «ААНИИ» в феврале 2017 года направило в Росгидромет уточненные данные в части объема вывезенных отходов, которые при этом Росгидрометом в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации не направлены.

5. Формирование и выполнение государственного задания производились с недостатками и нарушениями установленных требований.

5.1. В нарушение пункта 2 Положения о формировании государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671, и пункта 3 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640, в утвержденном Росгидрометом государственном задании ФГБУ «ААНИИ» на 2015 год описание работ отсутствует, а в государственных за-

даниях ФГБУ «ААНИИ» на 2016 год и 2017 год дано в приложениях, не предусмотренных Положением № 640, что не позволяет в полной мере оценить полноту выполнения государственного задания.

5.2. В нарушение пункта 2 Положения № 671 в государственном задании ФГБУ «ААНИИ» на 2015 год работам, выполняемым в рамках государственного задания, не присвоен уникальный номер. Кроме того, в государственном задании не указаны категория потребителей работы и вид деятельности федерального государственного учреждения.

5.3. Из 10 показателей, характеризующих выполнение государственного задания в 2016 году, фактическое значение показателя, характеризующего количество станций и сезонных полевых баз, имеет отклонение от планового значения, составляющее 9 %, и находится при этом в пределах допустимого (возможного) отклонения, установленного Росгидрометом в государственном задании на 2016 год (10 %). Так, количество сезонных и зимовочных станций по состоянию на 31 декабря 2016 года фактически составило 10 единиц вместо предусмотренных государственным заданием 11.

При этом в отчете о результатах выполнения государственного задания ФГБУ «ААНИИ» за 2016 год указанный факт не отражен.

5.4. В нарушение пунктов 11, 28, 32 и 38 Положения № 640 нормативные затраты на выполнение государственных работ федеральными государственными бюджетными учреждениями на момент формирования обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов Росгидрометом не утверждены.

Объемы субсидий, выделяемые Росгидрометом ФГБУ «ААНИИ» в проверяемом периоде, определялись исходя из показателей финансирования предшествующих периодов и планируемых тарифов на коммунальные услуги, что свидетельствует об их недостаточной обоснованности.

5.5. Анализ отчетов о результатах выполнения государственного задания показал, что в 2015 году отчет был представлен ФГБУ «ААНИИ» в виде утвержденной Росгидрометом ведомственной отчетности, что является нарушением Положения № 671 и не позволяет оценить полноту и результативность его выполнения.

6. В нарушение пункта 26 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» Росгидрометом субсидия на реализацию государственного задания была перечислена ФГБУ «ААНИИ» с превышением установленных сумм в размерах 25 %, 50 %, 75 % годового размера субси-

дии на 27815,8 тыс. рублей, на 22120,1 тыс. рублей, на 20838,5 тыс. рублей в I квартале, I полугодии и за 9 месяцев 2015 года, соответственно, но в пределах выделенного объема субсидии.

7. Значения показателя государственных заданий ФГБУ «АНИИ» на 2016 и 2017 годы, характеризующего количество мероприятий по научно-методическому обеспечению проведения гидрометеорологических наблюдений, не обоснованы. Оно не соответствует Планам инспекций организаций наблюдательной сети научно-исследовательскими учреждениями в рамках научно-методического руководства на 2016 год и 2017 год, утвержденным Росгидрометом 27 ноября 2015 года и 25 ноября 2016 года.

Так, в государственном задании на 2016 год установлено проведение 15 инспекций вместо 10, утвержденных Планом, а в государственном задании на 2017 год - 19 вместо 9, установленных Планом.

При этом государственные задания выполнены в полном объеме.

8. Росгидрометом в соответствии с пунктом 5.1 статьи 32 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», пунктом 17 Положения № 671 и пунктом 48 Положения № 640 не осуществлен надлежащий контроль за деятельностью ФГБУ «АНИИ» и выполнением им государственного задания, вследствие чего Учреждением в проверяемом периоде допущено нарушение пунктов 2.3.1 Соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов от 30 декабря 2013 года № 32 (в редакции дополнительного Соглашения № 9 от 9 сентября 2015 года) и Соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) от 29 января 2016 года № 169-03-004, выразившееся в израсходовании субсидии на выполнение государственных заданий в сумме 45644,7 тыс. рублей на цели, не предусмотренные государственными заданиями.

8.1. В 2016 году Институтом за счет субсидии на государственное задание выполнялась работа по подготовке и доведению до потребителей геофизической оперативно-прогностической и аналитической информации Полярного геофизического центра, не предусмотренная ни планом НИОКР Росгидромета, ни государственным заданием.

Объем расходов на выполнение данной работы составил 4400,0 тыс. рублей (без учета расходов на работы, связанные с инспектированием наблюдательной геофизической сети).

8.2. В 2016-2017 годах Институтом осуществлены расходы на содержание аспирантуры.

В соответствии с пунктом 8 Положения № 640 государственное задание формируется в соответствии с утвержденным органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении федеральных бюджетных учреждений, Ведомственным перечнем государственных услуг и работ, оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности, сформированным в соответствии с базовыми (отраслевыми) перечнями государственных и муниципальных услуг и работ, утвержденными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности.

Ведомственным перечнем услуг и работ Росгидромета, размещенным на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru) и едином портале бюджетной системы Российской Федерации, предусмотрено, что Учреждение может оказывать услуги по реализации образовательных программ послевузовского профессионального образования - программ аспирантуры по очной и заочной формам.

Государственными заданиями от 25 января 2016 года № 169-00010-16 ПР и от 16 сентября 2016 года № 169-00010-16-01 на 2016 год, а также государственным заданием № 169-00033-17-00 на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов оказание услуги по программам послевузовского профессионального образования (аспирантура) предусмотрено не было. В 2017 году Росгидрометом квоты на обучение по программам послевузовского профессионального образования в аспирантурах до Учреждения не доводились.

При этом, по данным бухгалтерской отчетности, в 2016 году расходы на содержание аспирантуры (оплата труда преподавателей и стипендия аспирантам) составили 695,8 тыс. рублей, а за январь-февраль 2017 года Учреждением осуществлена выплата стипендии аспирантам в объеме 25,3 тыс. рублей.

8.3. Согласно абзацу второму пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели.

В соответствии с абзацем четвертым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок определения объема и условия предоставления указанных субсидий устанавливаются, соответственно, Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией или уполномоченными ими органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления.

Приказом Росгидромета от 22 декабря 2014 года № 685 утвержден Порядок предоставления из федерального бюджета субсидий на иные цели федеральным государственным бюджетным учреждениям, в отношении которых Служба осуществляет функции и полномочия учредителя.

Согласно пункту 3 Порядка предоставления субсидии на иные цели целевые субсидии предоставляются в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных в установленном порядке Росгидромету, в том числе на приобретение основных средств, за исключением объектов недвижимости, и капитальный ремонт имущества, закрепленного на праве оперативного управления за учреждением или находящегося во владении учреждения на иных законных основаниях.

8.3.1. В проверяемый период за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ФГБУ «ААНИИ» приобретены основные средства: снегоболотоход, кран автомобильный, бульдозер колесный с передним отвалом, каток дорожный вибрационный прицепной ДМ-8, установка буровая Вектор ВР-2140, тягач гусеничный снегоходный, адаптированный к работе в Антарктиде, метеогеофизическая станция MAWS110, электроагрегат дизельный, пресс гидравлический стационарный, жилой двухэтажный комплекс из блок-модулей, учтенные как особо ценное движимое имущество, на общую сумму 39945,6 тыс. рублей, из них:

в 2015 году - на сумму 29801,1 тыс. рублей (для РАЭ - 5855,5 тыс. рублей, для ВАЭ - 23945,6 тыс. рублей);

в 2016 году - 10144,5 тыс. рублей (для РАЭ - 6389,8 тыс. рублей, для ВАЭ - 3754,7 тыс. рублей).

Указанные объекты отражены по счету 101.20 «Основные средства - особо ценное движимое имущество».

Таким образом, расходы на приобретение основных средств на общую сумму 39945,6 тыс. рублей, которые должны были быть оплачены за счет субсидий на иные цели, произведены за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

8.3.2. На основании протокола рассмотрения заявки единственного участника электронного аукциона от 10 августа 2016 года № ЭА-16/37-2 ФГБУ «ААНИИ» заключило с ООО «Неолик» договор от 22 августа 2016 года № ЭА-16/37 на сумму 5038,3 тыс. рублей на выполнение работ по ремонту входного крыльца здания Учреждения, расположенного по адресу: г. Санкт-Петербург, ул. Беринга, д. 38, литер А.

Локальным сметным расчетом № 1-30-715 к документации электронного аукциона ФГБУ «ААНИИ» и техническим заданием к договору № ЭА-16/37 предусмотрено выполнение работ по ремонту входного крыльца, в том числе: демонтаж ступеней стоимостью 40,2 тыс. рублей и армированной бетонной стяжки 50-100 мм стоимостью 156,5 тыс. рублей, монтаж гранитных ступеней на сумму 50,2 тыс. рублей и гранитных плит площадки на сумму 331,1 тыс. рублей. Указанные виды работ стоимостью 578,0 тыс. рублей относятся к капитальному ремонту и включены в перечень работ, предусмотренных приложением № 8 «Перечень работ по капитальному ремонту зданий и сооружений» Положения о проведении планово-предупредительного ремонта производственных зданий и сооружений, утвержденного постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства от 29 декабря 1973 года № 279. На основании акта о приемке выполненных работ (форма № КС-2) от 10 ноября 2016 года № 1 оплата указанных работ произведена за счет субсидии на государственное задание платежным поручением от 15 ноября 2016 года № 736422.

Пунктом 14.2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что капитальный ремонт объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) - замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов.

Таким образом, расходы на выполнение работ по ремонту входного крыльца здания Учреждения, расположенного по адресу: г. Санкт-Петербург, ул. Беринга, д. 38, литер А, на сумму 578,0 тыс. рублей, которые должны были быть оплачены за счет субсидий на иные цели, произведены

за счет субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания.

9. В ходе проверки выявлено нарушение исполнения Административного регламента Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды государственной функции по обеспечению функционирования на территории Российской Федерации пунктов гидрометеорологических наблюдений и системы получения, сбора и распространения гидрометеорологической информации, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 октября 2008 года № 299.

9.1. В нарушение пункта 3.6.9 Регламента № 299 ФГБУ «ААНИИ» в 2015-2016 годах акты по результатам проведенных научно-методических инспекций составлялись по форме и содержанию, не соответствующим приложению № 7 к Регламенту № 299. В 26 из 29 актов, составленных в проверяемый период, отсутствует предусмотренная Регламентом № 299 информация, в том числе не даны характеристика пункта наблюдения, его техническое и метрологическое обеспечение, что не позволяет оценить состояние проинспектированного объекта и принять необходимые решения в части научно-методического руководства.

9.2. Проверкой установлено неэффективное использование результатов выполненных государственных заданий.

Так, в нарушение пункта 3.6.10 Регламента № 299 ФГБУ «ААНИИ» сводный отчет о выполнении плана научно-исследовательских инспекций с предложениями и рекомендациями по устранению выявленных недостатков за 2015 год, который должен быть представлен в Росгидромет и после рассмотрения направлен в территориальные органы и федеральные государственные учреждения Росгидромета для принятия мер по устранению недостатков в работе пунктов наблюдений, не составлялся.

Таким образом, результаты проведенных инспекций не имели практического применения.

Также не использованы на практике выработанные ФГБУ «ААНИИ» рекомендации по результатам выполнения заказанной и принятой Росгидрометом научно-исследовательской работы о разработке комплекса организационных мероприятий для повышения качества и эффективности административно-управленческого процесса в Росгидромете в части разграничения зон ответственности между Северным и Обь-Иртышским УГМС в Ямало-Ненецком автономном округе и Северным и Среднесибирским УГМС на территории Таймырского района Красноярского края.

На момент проведения проверки зоны ответственности указанных УГМС не разграничены.

10. Проверкой выявлены нарушения и недостатки, допущенные Институтом в части выполнения НИОКР.

10.1. В рамках государственного задания ФГБУ «ААНИИ» в проверяемый период завершено выполнение 45 научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Анализ 30 из 45 технических заданий, на основании которых выполнялись НИОКР, и календарных планов к ним, показал отсутствие их увязки с соответствующими целями и задачами государственной программы, что не позволяет оценить целесообразность их выполнения.

10.2. Патентные исследования, порядок проведения которых предусмотрен Государственным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 15.011-96 «Система разработки и постановки продукции на производство. Патентные исследования. Содержание и порядок проведения», утвержденным постановлением Росстандарта от 30 января 1996 года № 40, ни на одну из выполненных работ Институтом не проводились, что не позволяет определить их патенто- и конкурентоспособность. При этом требования о проведении патентных исследований Росгидрометом не устанавливались.

11. В ходе проведения контрольного мероприятия выявлены нарушения законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на общую сумму 10631,8 тыс. рублей.

11.1. В нарушение части 2 статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ФГБУ «ААНИИ» оплатило услуги, не предусмотренные контрактом, заключенным между ФГБУ «ААНИИ» и ООО «Петрошип» от 12 сентября 2016 года № ЭА-16/46 на услуги по обслуживанию НЭС «Академик Федоров» и НЭС «Академик Трешников». Так, в соответствии с условиями указанного контракта услуги по обслуживанию должны оказываться на территории и акватории «Большого порта Санкт-Петербург». При этом ФГБУ «ААНИИ» оплатило за счет субсидии на государственное задание в сумме 1234,1 тыс. рублей (согласно дисбурсментскому счету от 17 ноября 2016 года № 45А/2016) указанные услуги, оказанные в порту Архангельска.

11.2. В нарушение пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также подпункта 31 пункта 7.1 раздела 7 Положения

о закупке товаров, работ, услуг для нужд ФГБУ «ААНИИ» за счет внебюджетных средств, утвержденного распоряжением Росгидромета от 29 января 2014 года № 13-Р, в соответствии с которым закупка товаров, работ и услуг у единственного поставщика возможна на сумму до 400 тыс. рублей в календарный квартал по классу продукции в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП ОК 004-93), Институт заключил договор от 26 сентября 2016 года № ЕВ-16-72 с ООО «Петрошип» по организации предоставления причальной линии для стоянки НЭС «Академик Федоров» в течение 15 суток (без осуществления грузовых операций) на сумму 1263,7 тыс. рублей без проведения закупочных процедур.

11.3. В нарушение пункта 6 статьи 96 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» ФГБУ «ААНИИ» установило размер обеспечения исполнения контракта от 28 марта 2016 года № 3К-16/05 стоимостью 99269,2 тыс. рублей, заключенного с SCS Shipping Consulting and Service GmbH на выполнение юридических и иных действий, связанных с обслуживанием судов, в сумме 9957,3 тыс. рублей (10 % от размера начальной (максимальной) цены контракта), что меньше суммы, выплаченной в виде аванса, составившего 18792,9 тыс. рублей, на 8835,6 тыс. рублей.

12. В ходе проведения контрольного мероприятия выявлены нарушения правил ведения бухгалтерского учета.

12.1. В нарушение пунктов 56, 131 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, пункта 51 Плана счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений и Инструкции по его применению, утвержденного приказом Минфина России от 16 декабря 2010 года № 174н, расходы на НИОКР, в том числе нематериальные активы (программное обеспечение, базы данных, полезная модель), составившие, по данным Института, 116088,9 тыс. рублей, на счете 106.00 «Вложения в нефинансовые активы» не учитывались, а относились на финансовый результат, то есть списывались, что не позволяет в полной мере оценить их наличие и востребованность, а также создает риски утраты или повторного выполнения.

Учитывая, что ФГБУ «ААНИИ» не отражало результаты НИОКР в качестве нематериальных активов, в случае их отчуждения путем передачи третьим лицам исключительной лицензии на них могут возникнуть риски ущерба для Российской Федерации.

12.2. В нарушение пункта 134 Инструкции № 157н, а также пунктов 58-67 Инструкции № 174н в 2015 году в Институте себестоимость выполняемых в рамках государственного задания работ, в том числе НИОКР, на счете 109 «Затраты на изготовление готовой продукции, выполнение работ, услуг» не формировалась, не осуществлялось и распределение накладных расходов между работами (услугами), что не позволяет оценить объем произведенных затрат на их выполнение.

12.3. В нарушение пункта 38 Инструкции № 157н:

объекты недвижимого имущества, расположенные на станциях в Антарктиде (здания, гаражи, жилые комплексы, вертолетная площадка и т.д.) на общую сумму 1098733,2 тыс. рублей числятся, по данным бухгалтерского учета ФГБУ «ААНИИ», в составе особо ценного движимого имущества по счету 101.20 «Основные средства - особо ценное движимое имущество учреждения» вместо счета 101.10 «Основные средства - недвижимое имущество учреждения», на котором должно отражаться недвижимое имущество;

по данным бухгалтерского учета Института, в составе движимого и особо ценного движимого имущества по состоянию на 1 января 2016 года и 31 декабря 2016 года по счетам 101.20 «Основные средства - особо ценное движимое имущество» и 101.30 «Основные средства - иное движимое имущество учреждения» числятся 3 морских судна общей балансовой стоимостью 3855,8 тыс. рублей, являющиеся в соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также статьей 16 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации по своим техническим характеристикам недвижимым имуществом, учет которых должен осуществляться на счете 101.10 «Основные средства - недвижимое имущество учреждения».

12.4. В нарушение требований части 1 статьи 13 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пунктов 12, 21 Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 25 марта 2011 года № 33н, пунктов 381 и 386 Инструкции № 157н балансовая стоимость имущества в сумме 141678,4 тыс. рублей (из нее: сданное в аренду - на сумму 27959,4 тыс. рублей, в безвозмездное пользование - на сумму 113719,0 тыс. рублей) не отражена на забалансовых сче-

тах 25 «Имущество, переданное в возмездное пользование (аренду)» и 26 «Имущество, переданное в безвозмездное пользование».

13. В нарушение пункта 2 приказа Росгидромета от 25 января 2016 года № 16 «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, ограничений, запретов и обязанностей» ФГБУ «ААНИИ» не обеспечено соблюдение работником ограничений, запретов и обязанностей, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» в части предоставления сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера за 2015 год.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и директору федерального государственного бюджетного учреждения «Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт».

2. Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

4. Направить письмо в Министерство финансов Российской Федерации.

5. Направить отчет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 7 апреля 2017 года № 19К (1164) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Президенту 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 результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов»

Основание для проведения мероприятия: пункты 2.4.3.2, 2.4.3.2.1-2.4.3.2.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год, пункт 3.12.4).

Предмет мероприятия

Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы отнесения муниципальных образований к монопрофильным (далее - моногорода) и их государственной поддержки; деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере поддержки социально-экономического положения моногородов; деятельность государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и его дочерней организации - некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» (далее - Фонд, Фонд моногородов), по формированию необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечению инвестиций в моногорода с наиболее сложной социально-экономической ситуацией.

Цели мероприятия

1. Оценить степень реализации перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418, положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской

Федерации от 12 декабря 2013 года, поручений Правительства Российской Федерации в части комплексного развития моногородов с учетом состояния экономики и социальной сферы моногородов, деятельности их градообразующих предприятий и объемов их государственной поддержки.

2. Проверить результативность использования государственных финансовых средств, в том числе предоставленных некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года в форме субсидий из федерального бюджета в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода с наиболее сложной социально-экономической ситуацией, а также использования единовременных поступлений от Внешэкономбанка в имущество Фонда.

Объекты мероприятия

Министерство экономического развития Российской Федерации, администрация Кемеровской области, администрация Анжеро-Судженского городского округа Кемеровской области, администрация г. Юрги Кемеровской области, Министерство финансов Российской Федерации (по запросам), некоммерческая организация «Фонд развития моногородов» (по запросам), государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (по запросам), органы государственной власти 61 субъекта Российской Федерации (по запросам).

Исследуемый период: 2014-2016 годы, при необходимости более ранний период.

Сроки проведения мероприятия: с октября 2016 года по апрель 2017 года.

Результаты мероприятия

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с пунктом «а» поручения Президента Российской Федерации по обеспечению стабильного развития монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации от 26 октября 2016 года № Пр-2061.

При подготовке отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия учтены итоги контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах», других контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата), информация Федерального казначейства, государственной корпорации - Фонда содействия рефор-

мированию жилищно-коммунального хозяйства (далее - Фонд ЖКХ), Минстроя России, АО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», а также данные Росстата и государственной автоматизированной информационной системы «Управление» в части мониторинга социально-экономического положения моногородов.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия у органов исполнительной власти 61 субъекта Российской Федерации, на территории которых расположены 319 моногородов, запрошена и проанализирована информация, связанная с показателями социально-экономического состояния, объемами государственной поддержки моногородов, а также мерами, направленными на диверсификацию их экономики.

Кроме того, в рамках экспертно-аналитического мероприятия проведен опрос населения 60 моногородов, в котором приняли участие 1275 респондентов, из которых 77,5 % относятся к работающему населению в возрасте от 19 до 50 лет (80,5 % числа опрошенных). Всего в опросе приняли участие жители моногородов 25 субъектов Российской Федерации.

Результаты опроса отражают восприятие населением изменений социально-экономической ситуации в моногородах в региональном аспекте.

В настоящее время к категории моногородов отнесено 319 населенных пунктов, что составляет 7,5 % численности городов и поселков городского типа в Российской Федерации¹.

Моногорода расположены на территории 61 субъекта Российской Федерации.

По данным Росстата, на 1 января 2016 года² в 319 моногородах Российской Федерации (из них в семи моногородах со статусом закрытых административно-территориальных образований (далее - ЗАТО) проживало 13,6 млн. человек, что составляло 9,3 % населения Российской Федерации (146,5 млн. человек). В моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением (далее - 1 категория) проживают 4,2 млн. человек, или 2,8 % населения Российской Федерации.

Наибольшее количество моногородов насчитывается в Кемеровской (24 моногорода), Свердловской (17) и Челябинской (16) областях.

Количество моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением за 2014-2016 годы увеличилось с 75 до 100.

¹ Согласно данным Всероссийской переписи населения 2010 года в Российской Федерации насчитывалось 1100 городов и 1286 поселков городского типа.

² Согласно Федеральному плану статистических работ информация о численности населения муниципальных образований на 1 января 2017 года будет опубликована после 31 июля 2017 года.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия в рамках выездных мероприятий проанализировано социально-экономическое положение Кемеровской области, имеющей наибольшее количество моногородов 1 категории, на территориях которых градообразующие предприятия представлены отраслями угольной промышленности, металлургии, горнодобывающей промышленности, машиностроения и химической промышленности.

Кроме того, проанализирована динамика развития Анжеро-Судженского и Юргинского городских округов, на территориях которых созданы территории опережающего социально-экономического развития (далее - ТОСЭР), получившие в 2015-2016 годах государственную поддержку в рамках софинансирования некоммерческой организацией «Фонд развития моногородов» расходных обязательств, связанных со строительством инфраструктурных объектов для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода.

Цель 1. Оценить степень реализации перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418, положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года, поручений Правительства Российской Федерации в части комплексного развития моногородов с учетом состояния экономики и социальной сферы моногородов, деятельности их градообразующих предприятий и объемов их государственной поддержки

1.1. Моногорода - наиболее уязвимая категория населенных пунктов, которая при наступлении кризисной ситуации в социально-экономическом развитии страны подвергается риску в силу односторонне развитой и преимущественно отсталой экономической базы.

В связи с этим при финансово-экономическом кризисе 2008 года, повлиявшем на деятельность многих градообразующих предприятий, в наибольшей степени пострадали моногорода, специализирующиеся на добыче полезных ископаемых, металлургии, производстве транспортных средств и оборудования. Во многих моногородах произошло массовое увольнение сотрудников градообразующих предприятий.

Катализатором решения проблемы социально-экономического развития моногородов послужила конфликтная ситуация в моногороде Пикалево Ленинградской области, после которой Правительство Российской Федерации определило куратором по подготовке государственной программы поддержки моногородов Минрегион России.

Следует отметить, что в 2009-2016 годах меры поддержки моногородов осуществлялись в основном в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Программа, включающая в себя конкретный перечень мероприятий по социально-экономическому развитию моногородов, которая позволила бы синхронизировать все виды их поддержки, не была принята.

Приказом Минрегиона России от 12 июля 2009 года была создана Межведомственная рабочая группа по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие монопрофильных городов в субъектах Российской Федерации (далее - Межведомственная рабочая группа).

Минрегион России с целью предоставления государственной поддержки моногородам в 2009-2010 годах обязал администрации муниципальных образований разработать и представить комплексные инвестиционные планы модернизации моногородов (далее - КИПы). Однако с поставленной задачей справились не все, и в настоящее время одобренные законодательными органами муниципальных образований КИПы имеет лишь часть моногородов.

Кроме того, Минрегионом России был подготовлен перечень критериев моногорода, который был направлен в регионы для определения по заданным критериям списка моногородов. Перечень моногородов в количестве 333 единиц был сформирован Минрегионом России на основании ответов из субъектов Российской Федерации и одобрен Межведомственной рабочей группой при Минрегионе России 6 октября 2009 года. Проверка поступившей из субъектов Российской Федерации информации Минрегионом России не осуществлялась.

В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака на заседании Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение, 14 октября 2009 года в целях улучшения социально-экономической ситуации в моногородах Минрегиону России в срок до 1 декабря 2009 года поручено проработать перечень проектов, которые могут быть реализованы за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации и ориентированны на реструктуризацию экономики моногородов.

Минрегионом России на основании информации, представленной субъектами Российской Федерации, был осуществлен предварительный отбор инвестиционных проектов по критериям принадлежности городов к

Перечню моногородов, оценке их влияния на диверсификацию экономики, а также соответствию структуры финансирования региональных инвестиционных проектов требованиям Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года № 134.

Перечень предварительно отобранных проектов в моногородах был направлен Минрегионом России на рассмотрение в Правительство Российской Федерации.

Нормализации ситуации в моногородах и планам Правительства Российской Федерации по утверждению программы содействия развитию моногородов и принятию комплексных планов для тех населенных пунктов, которые находятся в наиболее сложной ситуации, особое место было отведено также в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года.

На заседании Правительства Российской Федерации 30 декабря 2009 года были утверждены Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год (далее - План мер), в которых одним из приоритетов была названа поддержка оживления экономики, предусматривающая, в том числе, реструктуризацию экономики моногородов. В частности, План мер предусматривал отбор Правительством Российской Федерации Перечня моногородов, в отношении которых должны быть разработаны и реализованы программы оздоровления.

На региональном уровне под руководством рабочих групп, возглавляемых губернаторами и их заместителями, администрациями моногородов разрабатывались КИПы, направленные на модернизацию градообразующих предприятий, диверсификацию и развитие малого и среднего предпринимательства, которые рассматривались на заседаниях Межведомственной рабочей группы и после одобрения направлялись на рассмотрение в Минфин России.

КИПы, получившие одобрение Межведомственной рабочей группы, оценивались Правительственной комиссией по экономическому развитию и интеграции под руководством Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова.

В 2010 году Правительством Российской Федерации было принято решение о поддержке моногородов 1 категории, наиболее пострадавших от экономического кризиса, за счет применения механизмов снижения напряженности на рынке труда, развития малого и среднего предприни-

мательства, модернизации жилищно-коммунального хозяйства и создания инфраструктуры для запуска новых инвестиционных проектов.

Всего в рамках основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации в 2010-2011 годах Минфин России предоставил дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках государственной поддержки реализации мероприятий КИПов и (или) бюджетные кредиты 31 субъекту Российской Федерации в сумме 17,2 млрд. рублей.

В связи с тем, что значительная часть средств, предоставленных в 2010-2011 годах, оказалась не востребовавшей и была возвращена субъектами Российской Федерации в федеральный бюджет (всего на 1 января 2017 года - 540,6 млн. рублей), дополнительные средства на поддержку моногородов в федеральном бюджете на 2012 и 2013 годы не предусматривались.

Подробная информация об объемах средств, выделенных в 2010-2011 годах из федерального бюджета на поддержку моногородов, приведена далее.

Следует отметить, что в 2012 году при внесении Минрегионом России в Правительство Российской Федерации проекта государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» на период до 2020 года рассматривался вопрос о включении в ее состав подпрограммы, в рамках которой могло осуществляться предоставление моногородам субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по строительству и модернизации инженерной и дорожной инфраструктуры. Однако в связи с разногласиями Минфина России и Минрегиона России по объемам бюджетного финансирования подпрограмма так и не была принята.

1.2. В 2013 году в связи с очередным замедлением темпов роста российской экономики возникла необходимость в создании новой системы поддержки моногородов.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года была поставлена задача представить предложения по комплексному развитию моногородов, по реализации на их территориях инвестиционных проектов с предложениями по источникам финансирования, по снятию напряженности на рынке труда и адресному содействию малому и среднему бизнесу.

В соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418 Правительству Российской Феде-

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

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2013 года № 1141 «О внесении изменения в положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации» полномочия по координации деятельности органов государственной власти по обеспечению стабильного развития моногородов были возложены на Минэкономразвития России.

Кроме того, в рамках исполнения перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418 Минэкономразвития России было поручено обеспечивать бесперебойную работу системы комплексного мониторинга социально-экономического положения в моногородах с использованием государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (далее - ГАС «Управление»).

В то же время положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437, до 1 декабря 2016 года не содержало норм о наделении Минэкономразвития России функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития моногородов, а также полномочиями по взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам формирования и передачи показателей, характеризующих состояние моногородов, посредством ГАС «Управление», что повлекло организационные трудности в реализации Минэкономразвития России поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Следует отметить, что по состоянию на 1 января 2017 года перечень инвестиционных проектов, которые планируется осуществить в моногородах в 2015-2017 годах, так и не был утвержден.

По реализации перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418 в рамках комплекса мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности территорий моногородов, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 19 августа 2014 года № 5307п-П16 (далее - Комплекс мероприятий), Минэкономразвития России организовано ведение комплексного мониторинга социально-экономического положения в моногородах с использованием ГАС «Управление», а также данных государственной статистики (Росстат), служб занятости о регистрируемой безработице и рисках высвобождения персонала градообразующих организаций (Минтруд России), результатов социологического опроса мнения населения о ситуации в моногородах Федеральной службы охраны Российской Федерации (ФСО России), аналитической информации федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации.

Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 года № 854 на департамент регионального развития возложены ведение мониторинга и подготовка проекта доклада Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации о результатах проведения мониторинга два раза в год, не позднее 1 марта и 1 сентября, а также утвержден регламент ведения в Минэкономразвития России комплексного мониторинга социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов).

В то же время указанный регламент имеет формальный характер, так как не содержит совокупности правил и положений по внутренней организации мониторинга, порядок деятельности, определение сроков и ответственных за его проведение.

При формировании Минэкономразвития России системы показателей мониторинга социально-экономического положения моногородов основным замечанием субъектов Российской Федерации являлось то, что большинство из них не входили в Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р, а сроки представления информации опережали сроки, установленные для органов государственной статистики.

Кроме того, отмечалось, что практически невозможно обеспечить ежемесячную регулярность сбора и достоверность показателей, касающихся

состояния градообразующих предприятий, особенно в части финансовых результатов их деятельности, так как данные сведения являются конфиденциальными. Также многие градообразующие предприятия являются обособленными подразделениями крупных промышленных холдингов, не имеющих отдельного баланса и расчетного счета.

Несмотря на то, что Минэкономразвития России были оплачены в 2015 году 4,1 млн. рублей за услуги по разработке предложений для создания методики ведения комплексного мониторинга социально-экономического положения моногородов в ГАС «Управление» и предложений по ее развитию, методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по порядку и исходным источникам получения данных по показателям, формулы расчета для отдельных показателей отсутствовали и Минэкономразвития России не разрабатывались.

Основным источником сведений для мониторинга являются данные органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований без установления единых источников получения ими информации, в связи с чем достаточно высока вероятность субъективной оценки значений отдельных показателей, размещенных в ГАС «Управление», в разрезе моногородов.

Так, по результатам экспертно-аналитического мероприятия в Кемеровской области установлено, что приведенные в ГАС «Управление» показатели за определенный период (месяц, квартал, год) после получения данных статистической отчетности оказались в отдельных случаях несопоставимы, в последующем так и не были скорректированы.

Следует отметить, что данные мониторинга наряду с другими источниками информации используются Минэкономразвития России для подготовки доклада в Правительство Российской Федерации и Президенту Российской Федерации, содержащего информацию о вероятности ухудшения социально-экономического положения в моногородах, а также при принятии решений о необходимости корректировки Перечня моногородов и их распределения на категории.

Таким образом, единая, методически проработанная система оценки социально-экономического состояния моногородов и потенциалов их развития не создана, что снижает возможность принятия эффективных управленческих решений и определения целесообразности выделения бюджетных средств на развитие моногородов и, соответственно, не позволяет оценить результативность и социально-экономический эффект от их использования.

1.3. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2014 года № ДМ-П16-3955 (пункт 1), данным во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 21 мая 2014 года № Пр-1146 (пункт 1, подпункт «а»), Минэкономразвития России были разработаны критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категории монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 709 (далее - Критерии и Категории), и новый Перечень монопрофильных муниципальных образований (моногородов), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р (далее - Перечень моногородов), включающий в первоначальной редакции 313 моногородов (в настоящее время 319 моногородов).

Пунктом 2.1 Комплекса мероприятий было предусмотрено создание специализированного фонда по содействию развитию моногородов с функцией проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах в срок до 1 сентября 2014 года (ответственные исполнители - Внешэкономбанк, Минэкономразвития России, Минфин России).

Внешэкономбанком был подготовлен доклад Президенту Российской Федерации В.В. Путину о целесообразности создания дочерней организации Внешэкономбанка - Фонда развития.

По итогам совещания у Президента Российской Федерации В.В. Путина с членами Правительства Российской Федерации 30 июля 2014 года Внешэкономбанку было поручено до 1 сентября 2014 года зарегистрировать дочернюю некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов».

В целях реализации КИПов, обеспечивающих диверсификацию и развитие экономики моногородов 1 категории, решением Наблюдательного совета Внешэкономбанка от 25 сентября 2014 года был создан Фонд с имущественным взносом Внешэкономбанка как учредителя в размере 16,4 млн. рублей.

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

Согласно Правилам предоставления субсидии средства федерального бюджета выделяются Фонду в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций, привлечения инвестиций в моногорода и развития городской среды.

Подробная информация о деятельности Фонда и эффективности использования в 2014-2016 годах субсидий приведена далее.

Функции осуществления взаимодействия с органами государственной власти в рамках Комплекса мероприятий также возложены на управление по поддержке малого и среднего предпринимательства моногородов и развитию регионов (далее - Управление), входящее в структуру департамента государственных программ и регионального развития Внешэкономбанка. Одними из основных задач Управления являются организация и реализация мероприятий по поддержке моногородов, создание и функционирование ТОСЭР.

Следует отметить, что в соответствии с положением о департаменте регионального развития Минэкономразвития России, утвержденным приказом от 26 июля 2016 года № 470, на него возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации по обеспечению стабильного развития моногородов, ТОСЭР моногородов.

Анализ организационно-правовых и учредительных документов Управления, департамента регионального развития Минэкономразвития России и Фонда свидетельствует о дублировании значительной части их функций в рамках организации и реализации мероприятий по поддержке моногородов, а также по созданию и функционированию на их территориях ТОСЭР.

1.4. В целях совершенствования деятельности по стратегическому развитию Российской Федерации и реализации приоритетных проектов Указом Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 года № 306 был создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 ноября 2016 года был утвержден паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие мо-

ногородов» (далее - приоритетная программа), разработанный рабочей группой по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (далее - Рабочая группа), Минэкономразвития России и Фондом.

В то же время анализ показателей приоритетной программы свидетельствует о том, что они дублируют по своему содержанию такие показатели эффективности использования субсидии Фондом, как «Количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии», «Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии», «Количество человек, прошедших обучение управления проектами развития моногородов», и не в полной мере корреспондируются с задачей комплексного социально-экономического развития моногородов.

Так, показатель «Количество созданных новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующего предприятия» без его увязки с такими показателями, как «Количество сокращенных рабочих мест в моногородах», «Уровень регистрируемой безработицы к экономически активному населению», не отражает реальную картину в решении проблемы безработицы в моногородах.

Кроме того, контрольным и экспертно-аналитическим мероприятиями Счетной палаты установлено, что заявленные Фондом значения показателей эффективности использования субсидии по объему привлеченных инвестиций и созданным новым рабочим местам в моногородах не были взаимосвязаны с реализацией мероприятий по строительству объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, и не могли являться индикаторами эффективности вложения средств.

Таким образом, заявленные в паспорте приоритетной программы базовые значения показателей по количеству созданных новых рабочих мест и по объему инвестиций за счет прямой поддержки Фонда требуют корректировки.

Показатель по количеству обученных команд, управляющих проектами развития моногородов, носит статистический характер и не связан с результатами их деятельности в достижении конкретных результатов социального и экономического эффекта в моногородах.

Приоритетной программой не предусмотрен показатель по количеству моногородов, получивших поддержку за счет субсидии, перешедших из

категории моногородов с наиболее сложной экономической ситуацией в иные категории. К 2018 году приоритетной программой предусмотрено достижение значения показателя по снижению количества муниципальных образований, относящихся к монопрофильным, на 18 единиц.

В то же время в рамках актуализации в 2016 году Перечня моногородов Минэкономразвития России, проанализировав социально-экономическое положение в моногородах, выявило 16 моногородов (из них 15 моногородов 3 категории), не соответствующих Критериям в связи с тем, что доля занятых в градообразующей организации в общей численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность в моногородах, составляла менее 20 %. Проект распоряжения Правительства Российской Федерации об исключении из Перечня моногородов был направлен в Правительство Российской Федерации письмами Минэкономразвития России от 1 апреля 2016 года № 9231-АУ/Д14и и 8 апреля 2016 года № 10192-АВ/Д14и. Однако при актуализации Перечня моногородов предложение Минэкономразвития России учтено не было.

Следует отметить, что по данным Независимого института социальной политики уже в 2008 году насчитывалось только 150-160 моногородов с функционирующими градообразующими предприятиями, которые имеют перспективы развития.

Минпромторгом России, осуществляющим мониторинг находящихся в сфере его ведения градообразующих предприятий, расположенных на территории 227 моногородов, отмечалось, что отдельные градообразующие предприятия прекратили свое существование или остановили свою деятельность и не могут считаться основными и наиболее крупными предприятиями городов.

Кроме того, в ходе анализа численности работников градообразующих предприятий Минпромторгом России было выявлено, что на 43 предприятиях среднесписочная численность сотрудников в последние 5 лет составляла менее 20 % среднесписочной численности работников организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования. Таким образом, 19 % предприятий, находящихся в ведении Минпромторга России, статусу градообразующих в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 709 не соответствуют.

В связи с изложенным Минпромторгом России предлагалось Минэкономразвития России рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения отдельными муниципальными образованиями статуса моногородов.

Учитывая, что в настоящее время в отдельных моногородах градообразующие предприятия не играют решающей роли в экономике, имеется риск, что показатель по снижению количества моногородов при реализации приоритетной программы может быть достигнут за счет моногородов, не соответствующих критерию по доле занятых в градообразующей организации в общей численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории моногорода.

Следует отметить, что первоначально Правилами предоставления субсидии была предусмотрена государственная поддержка, осуществляемая через Фонд, исключительно моногородам 1 категории.

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» предоставлена возможность создавать в моногородах 1 категории ТОСЭР, позволяющие за счет применения налоговых льгот и преференций привлекать на территории инвесторов.

В рамках указанных ограничений закономерной тенденцией стало инициирование высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации вопроса перевода моногородов, расположенных на их территориях, в 1 категорию.

Так, поручением Правительства Российской Федерации от 28 января 2015 года № ИП1-П13-417 Минэкономразвития России, Минпромторгу России, Минтруду России, Рабочей группе поручено рассмотреть обращение руководства Республики Татарстан по вопросу отнесения в связи с имеющимися рисками снижения активности градообразующего предприятия ПАО «КАМАЗ», г. Набережные Челны Республики Татарстан, из 3 категории в 1 категорию моногородов.

Минэкономразвития России письмом от 27 февраля 2015 года № 4225-АЦ/Д14и сообщило руководству Республики Татарстан о несоответствии имеющейся социально-экономической ситуации в Набережных Челнах признакам моногорода 1 категории.

Несмотря на это, при внесении изменений в Перечень моногородов городской округ г. Набережные Челны Республики Татарстан без обоснования был включен в 1 категорию моногородов.

Всего в течение проверяемого периода в Перечень моногородов было внесено пять изменений, основанием для внесения которых являлись обращения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (в том числе в Правительство Российской Федерации).

Следует отметить, что одним из решающих факторов для социально-экономического благополучия моногорода является его близкое расположение к зонам крупных агломераций. Однако указанный показатель не является одним из критериев отнесения муниципальных образований Российской Федерации к моногородам и не анализируется при актуализации Перечня моногородов.

Учитывая изложенное, а также предложение Минэкономразвития России и Минпромторга России об актуализации Перечня моногородов в части исключения из него моногородов, не соответствующих критериям по доле работников, занятых в градообразующей организации, представляется целесообразным в целях наиболее эффективного использования ресурсов актуализировать Перечень моногородов и зафиксировать основные показатели на дату реализации приоритетной программы.

Анализ данных приоритетной программы свидетельствует также о том, что ее показатели не взаимоувязаны с результатами, которые сведены в основном к координации мер по приоритетным проектам в области здравоохранения, качества дорог, жилищно-коммунального хозяйства и городской среды, малого и среднего предпринимательства.

Конкретные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда и в области содействия занятости населения, решение проблем ветхого и аварийного жилья, а также в области развития конкурентоспособного (инновационного) промышленного производства в моногородах, приоритетной программой не предусмотрены.

В то же время проблема ветхого и аварийного жилья является в моногородах наиболее острой. В каждой категории моногородов наблюдается значительный разброс значений по числу проживающих в аварийных домах.

Так, в г. Анжеро-Судженске Кемеровской области на 1 января 2012 года были признаны аварийными и подлежащими сносу 614 бараков общей площадью 89,5 тыс. кв. м. Подлежали переселению из аварийного жилого фонда 4335 граждан (2136 семей), что составляло около 6 % всего населения моногорода.

За период действия программы в г. Анжеро-Судженске было переселено 1263 семьи из 325 бараков (данные на 1 ноября 2016 года), до 1 сентября 2017 года планировалось также расселить 289 бараков площадью 33,7 тыс. кв. метров.

Несмотря на это, аварийный жилищный фонд г. Анжеро-Судженска, признанный таковым после 1 января 2012 года, составил 813 аварийных

домов площадью 110 тыс. кв. м и 1142 дома площадью 62 тыс. кв. м на подработанных территориях шахт. На 1 января 2016 года еще 4345 семей нуждались в улучшении жилищных условий, из них в очереди на получение социального жилья стояли 2220 семей.

Всего, по данным 61 субъекта Российской Федерации, на территории которых находятся моногорода, подлежит расселению до 1 сентября 2017 года из аварийного жилого фонда 668,1 тыс. кв. м (2733 дома) 20649 семей. При этом не пригодный для проживания жилищный фонд на 1 января 2017 года составил 920,9 тыс. кв. м (5459 домов).

Убыточность строительных проектов из-за низкой покупательской способности жителей моногородов не привлекает частных застройщиков, а инвестиции органов местного самоуправления и градообразующих предприятий не могут полностью удовлетворить существующие потребности. Следовательно, жилищная проблема в моногородах будет являться барьером на пути реализации комплексных программ развития и модернизации моногородов, в особенности по созданию новых рабочих мест и улучшению демографической ситуации.

Следует отметить, что основная нагрузка по реализации приоритетной программы возложена на глав муниципалитетов и субъектов Российской Федерации, которые являются ответственными исполнителями за реализацию четырех основных из девяти мероприятий приоритетной программы.

Роль проектных команд моногородов, прошедших обучение за счет средств Фонда, в реализации мероприятий приоритетной программой не определена.

Минэкономразвития России и Фонд являются ответственными исполнителями по реализации таких мероприятий, как «Создание территорий опережающего социально-экономического развития», «Формирование и обучение команд, управляющих проектами развития моногородов», «Проведение рейтинга глав российских моногородов».

В рамках реализации мероприятий «Проведение рейтинга глав российских городов», «Разработка и сопровождение программы повышения качества среды моногородов» (ответственным исполнителем и соисполнителем является Фонд) предусмотрено привлечение подрядных организаций. Источник финансирования привлекаемых к работам подрядных организаций не определен.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ор-

ганизация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах результативности, эффективности и прозрачности стратегического планирования, а также ресурсной обеспеченности и измеряемости целей.

Приоритетная программа не содержит данных о ресурсном обеспечении мероприятий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также внебюджетных источников. Исходя из содержания приоритетной программы, итоговый бюджет может быть утвержден после принятия 319 моногородами паспортов программ развития или не ранее чем 1 июня 2017 года. Следовательно, до получения итоговых данных о бюджете приоритетной программы оценить ее промежуточные результаты во взаимосвязи с затраченными на ее реализацию ресурсами не представится возможным.

Кроме того, приоритетной программой не установлены этапы и контрольные точки по основным мероприятиям программы, а именно: «Реализация мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов», «Реализация инвестиционных проектов в моногородах», что не позволит сопоставить плановые данные с реальными достижениями в заданные промежутки времени и оценить на промежуточных этапах результативность реализации указанных мероприятий приоритетной программы.

Согласно паспорту приоритетной программы в период 2017-2018 и 2019-2024 годов Перечень моногородов не пересматривается с целью сохранения объема программы, что противоречит пункту 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р, в соответствии с которым Минэкономразвития России обязано представлять не реже одного раза в год в Правительство Российской Федерации предложения по актуализации Перечня моногородов с учетом социально-экономического положения в моногородах.

В рамках реализации мероприятий приоритетной программы в декабре 2016 года администрации муниципальных образований - моногородов приступили к разработке программ развития моногородов. Однако остается нерешенным вопрос о необходимости реализации моногородами разработанных в 2010-2011 годах и утвержденных КИПов.

Кроме того, в рамках исполнения полномочий по выполнению функций проектного офиса Фондом заключен договор от 22 ноября 2016 года № 06-16-65 с ЗАО «Центр внедрения» стоимостью 14800,0 тыс. рублей на вы-

полнение работ по созданию информационной системы управления проектной деятельностью некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» (далее - ИСУПД ФРМ). С помощью указанной информационной системы Фонд планирует осуществлять сопровождение программ развития моногородов, разработанных в рамках реализации приоритетной программы. В числе пользователей ИСУПД ФРМ заявлен ограниченный круг лиц, в том числе сотрудники Фонда, управляющий совет приоритетной программы, муниципальные проектные офисы и команды проектов в моногородах.

Согласно паспорту приоритетной программы функциональным заказчиком и одним из исполнителей приоритетной программы является Минэкономразвития России. Учитывая, что Минэкономразвития России наделено Правительством Российской Федерации полномочиями по координации деятельности органов государственной власти в части обеспечения стабильного развития моногородов, а также по проведению комплексного мониторинга социально-экономического положения в моногородах, было бы целесообразным создание единой информационной системы на базе ГАС «Управление», позволяющей всесторонне и полно оценить динамику социально-экономического положения в моногородах с учетом реализации мероприятий приоритетной программы.

Наличие двух разрозненных информационных систем ИСУПД ФРМ и ГАС «Управление» имеет риск искажения информации и не будет способствовать основной цели их создания - обеспечение руководства страны комплексной информационной и аналитической поддержкой для принятия решений в области управления социально-экономическим развитием моногородов и, кроме того, дополнительно усилит нагрузку на администрации муниципальных образований (моногородов) за счет дублирования информации при вводе исходных данных.

Анализ данных о реализации поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации свидетельствует о том, что поставленная в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года задача по комплексному развитию моногородов не достигнута.

1.5. На тенденции и динамику социально-экономического положения каждого из моногородов влияет множество факторов, таких как природный и ресурсный потенциал, структура экономики, расположение по отношению к зонам крупных агломераций и их промышленным комплексам, инфраструктурная обеспеченность, человеческий потенциал.

Однако главной особенностью моногородов является их сохраняющаяся зависимость от экономического состояния градообразующих предприятий, которые обеспечивают занятость и, соответственно, уровень доходов значительной части населения и муниципальных и региональных бюджетов, а также участвуют в строительстве и содержании инженерной и социальной инфраструктуры.

Основными факторами развития кризисных ситуаций в моногородах являются прекращение предприятиями хозяйственной деятельности, масштабное сокращение производства из-за неблагоприятной конъюнктуры (низкая рыночная цена продукции или низкая конкурентоспособность из-за технологической отсталости производства) на внутреннем и внешнем рынках, введение на предприятиях процедур банкротства, низкая загрузка мощностей, в том числе гособоронзаказом.

Основным источником информации о состоянии градообразующих предприятий, которая используется при подготовке доклада Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации, является информационная система ГАС «Управление», в которую вносят данные муниципальные образования - моногорода.

В то же время при согласовании перечня показателей мониторинга социально-экономического состояния моногородов ГАС «Управление» администрации муниципальных образований сообщали Минэкономразвития России о невозможности обеспечить ежемесячную регулярность сбора и достоверность показателей, касающихся состояния градообразующих предприятий, в том числе в силу положений Федерального закона от 9 июля 2004 года № 98-ФЗ «О коммерческой тайне».

Источники и порядок получения объективной и достоверной информации о состоянии градообразующих предприятий до настоящего времени не определены.

Так, в Кемеровской области все градообразующие предприятия являются филиалами, дочерними предприятиями, структурными подразделениями крупных системообразующих промышленных предприятий (холдингов), расположенных за пределами моногорода, либо подконтрольны им.

Согласно информации Минэнерго России все градообразующие предприятия угольной отрасли входят в состав холдингов (управляющих компаний), находящихся в частной собственности, и не получают средств из федерального бюджета в качестве поддержки.

При подготовке доклада в Правительство Российской Федерации по результатам мониторинга социально-экономического положения моногородов Минэкономразвития России использует также информацию федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих их отраслевую поддержку, а именно: Минпромторга России (в сфере ведения 227 моногородов с градообразующими предприятиями, относящимися к отраслям металлургии, химико-технологического и лесопромышленного комплекса, автомобилестроения и транспортного машиностроения, станкостроения), Минэнерго России (в сфере ведения 28 моногородов, 54 градообразующих предприятия, которые относятся к угольной промышленности), Минсельхоза России (в сфере ведения 12 моногородов).

Кроме того, Минэкономразвития России представлялась информация по градообразующим предприятиям (холдингам), отнесенным к сфере ведения ОАО «РЖД» (6 моногородов), Госкорпорации «Росатом» (11 моногородов, 7 из которых являются ЗАТО).

Необходимо отметить, что по 35 моногородам информация по градообразующим предприятиям (при условии внесения ее муниципальными образованиями) может содержаться только в ГАС «Управление».

Основной задачей Фонда является создание новых рабочих мест, связанных с деятельностью градообразующих организаций. Следовательно, средства не могут быть направлены Фондом на мероприятия по развитию перспективных градообразующих предприятий. В то же время при наличии перспективного градообразующего предприятия развитие моногорода должно осуществляться комплексно.

Анализ показателей состояния градообразующих предприятий моногородов за 2016 год, по данным ГАС «Управление», не позволяет однозначно оценить динамику их развития и финансовое положение.

Так, на 1 января 2017 года отмечено незначительное увеличение по сравнению с 2015 годом объемов отгруженных товаров (на 3,8 %) на градообразующих предприятиях моногородов (с 4531,4 млрд. рублей в 2015 году до 4703,1 млрд. рублей в 2016 году).

В то же время средний темп роста отгрузки продукции градообразующих предприятий по отношению к аналогичному периоду снизился с 98,6 % по итогам 2015 года до 95,8 % по итогам 2016 года.

Кроме того, снизилась степень загрузки производственных мощностей с 64,8 % в 2015 году до 60,1 % в 2016 году.

По данным Минпромторга России, на 1 января 2017 года из 227 градообразующих предприятий сферы его ведения к кризисным отнесены 47 предприятий (20,7 %), на 58 предприятиях существует возможность ухудшения ситуации (25,5 %), стабильными остаются 122 предприятия (53,7 %). Наибольшее количество градообразующих предприятий представлено отраслями промышленности металлургии и материалов - 98 предприятий (из них 22 кризисных); лесной и деревообрабатывающей промышленности - 38 предприятий (11 кризисных); автомобилестроения и транспортного машиностроения - 26 предприятий (4 кризисных); станкостроения и инвестиционного машиностроения - 12 предприятий (2 кризисных).

По сравнению с 2015 годом имелась тенденция к увеличению количества градообразующих предприятий, находящихся в стабильном состоянии (с 44 % по итогам 2015 года до 53 % по итогам 2016 года). При этом количество градообразующих предприятий, экономическое положение которых можно отнести к кризисному, стабилизировалось, на фоне результатов 2015 года этот показатель снизился на 5 процентов.

По отраслям промышленности ситуация по сравнению с 2015 годом изменилась незначительно, наибольшее улучшение отмечалось в автомобильной промышленности (снижение количества кризисных предприятий), промышленности боеприпасов и спецхимии (увеличение количества стабильных предприятий). В отрасли промышленности металлургии и материалов количество стабильных предприятий возросло на 13 процентов.

Наибольшее количество градообразующих предприятий, отнесенных к кризисной категории, расположены на территории Сибирского федерального округа (13 моногородов, или 24 % численности кризисных предприятий) и Центрального и Приволжского федеральных округов (по 12 предприятий, или 25 %). В остальных федеральных округах сосредоточено не более четверти всех кризисных градообразующих предприятий.

Как положительную тенденцию Минпромторг России отмечает ежегодно нарастающее количество модернизационных мероприятий, проводимых на градообразующих предприятиях. В 2016 году наибольшее количество таких мероприятий было проведено на предприятиях металлургии (различной степени модернизации подверглось производство на 33 предприятиях). За 2010-2016 годы модернизации подверглось почти 90 % градообразующих предприятий химической промышленности, более половины всех градообразующих предприятий судостроительной промышленности и отрасли

металлургии и материалов, почти половина - лесной и деревообрабатывающей промышленности.

Объем инвестиций в развитие градообразующих предприятий, по данным ГАС «Управление», составил в 2016 году 360229,9 млн. рублей и остался практически на уровне 2015 года.

По данным Росстата, численность населения моногородов по итогам 2015 года увеличилась с 13619,5 тыс. человек до 13647,3 тыс. человек, или на 27,8 тыс. человек. Незначительная положительная динамика была достигнута за счет моногородов с рисками ухудшения социально-экономического положения (2 категория) и стабильной социально-экономической ситуацией (3 категория).

В то же время данные ГАС «Управление» свидетельствуют об обратной динамике. За 2015 год численность населения моногородов сократилась на 181,5 тыс. человек и составляла 13507,9 тыс. человек, за 2016 год - на 49,9 тыс. человек и составила 13458,0 тыс. человек.

По данным Минтруда России, представленным в Минэкономразвития России в рамках мониторинга социально-экономического состояния моногородов, на 1 января 2017 года численность населения моногородов составляла 13414,7 тыс. человек.

Основными причинами снижения численности населения моногородов являются естественная убыль и миграционный отток населения.

Численность экономически активного населения моногородов, по данным Минтруда России, за 2016 год сократилась на 312,9 тыс. человек, или на 4,3 %, и составила 7018,5 тыс. человек, или чуть более половины общей численности граждан, проживающих в моногородах.

По данным Минтруда России, численность занятого населения моногородов за 2016 год выросла на 242,7 тыс. человек и составила 6054,4 тыс. человек, или 86,3 % численности экономически активного населения моногородов.

В то же время данные ГАС «Управление» свидетельствуют об обратной тенденции. На 1 января 2017 года численность занятого населения моногородов сократилась по итогам 2016 года на 288,1 тыс. человек, или на 4,7 %, и составила 5781,8 тыс. человек.

По данным Росстата, на 1 января 2017 года численность безработных граждан в моногородах снизилась на 10 %. Численность безработных граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости в моногородах, составила 108,3 тыс. человек (на 1 января 2016 года - 120 тыс. человек).

Данные ГАС «Управление» соответствуют показателям Росстата. В то же время на фоне снижения численности трудоспособного населения моногородов на 329,7 тыс. человек (на 1 января 2017 года - 7363,2 тыс. человек) рассматривать данный показатель в рамках положительной динамики преждевременно.

По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на 1 января 2017 года в 198 моногородах (62 % общего количества) уровень регистрируемой безработицы превышал среднероссийский показатель в 1,2 % численности экономически активного населения (на 1 января 2016 года - в 206 моногородах), в том числе в 74 моногородах превышение составляло 2 и более раз (на 1 января 2016 года - в 84 моногородах).

Наибольший уровень регистрируемой безработицы отмечен в пгт Великооктябрьский Тверской области (10,5 % численности экономически активного населения); г. Миньяре (10,9 %), г. Сим (7,5 %) и г. Нязепетровске (8,3 %) Челябинской области; пос. Мундыбаш (7,8 %), г. Салаире (6 %), г. Гурьевске (6,2 %), г. Мариинске (5,4 %) Кемеровской области; г. Дагестанские Огни (8,6 %) Республики Дагестан.

По состоянию на 1 января 2017 года самый высокий коэффициент напряженности на рынке труда отмечен в пос. Мундыбаш Кемеровской области (161 безработный гражданин, зарегистрированный в органах службы занятости, в расчете на 1 вакансию); г. Каспийке Республики Дагестан (119 граждан), г. Нязепетровске Челябинской области (67 граждан), пгт Великооктябрьский Тверской области (57 граждан), г. Дорогобуже Смоленской области (46 граждан).

На 2884 предприятиях моногородов, среднесписочная численность работников которых составляет 1036,8 тыс. человек, к увольнению на 1 января 2017 года предполагаются в ближайшей перспективе 17,1 тыс. работников, или 1,6 % их среднесписочной численности.

За 2016 год уволены 26,2 тыс. работников, из которых 6,7 тыс. человек трудоустроены при содействии работодателей, 1,7 тыс. человек (из обратившихся 11,2 тыс. человек) трудоустроены при содействии органов службы занятости, 6,3 тыс. человек признаны безработными в установленном порядке.

На 1 января 2017 года на предприятиях моногородов в режиме неполной занятости находились 53,3 тыс. работников, в том числе в простое находились 5,8 тыс. человек.

За 2016 год с системообразующих и градообразующих предприятий уволены 17,9 тыс. человек, к высвобождению предполагаются 16,6 тыс. работников, в режиме неполной занятости находились 52,7 тыс. работников указанных организаций.

По данным ГАС «Управление», миграционный отток населения моногородов в 2016 году составил 21,5 тыс. человек (в 2015 году - 31,9 тыс. человек).

Опрос жителей 60 моногородов, проведенный Счетной палатой, показал, что около 60 % проживающих в моногородах жителей оценивают уровень безработицы в их муниципальном образовании как «высокий» или «очень высокий» (для сравнения: в рамках социологического опроса ФСО России, проведенного в декабре 2015 года, - 43 %). Практически половина опрошенных (48 %) полагает, что найти достойную работу в их городе «невозможно», более 40 % - «возможно с трудом» (для сравнения: при опросе ФСО России так считало более трети опрошенных). При этом только 6,8 % жителей полагают, что найти достойную работу в моногороде «возможно».

Следует отметить, что основной группой респондентов являлось работающее население (77,4 %) в возрасте от 19 до 50 лет (80,5 % числа опрошенных).

По результатам опроса более 50 % населения моногородов готовы обратиться в случае потери работы в службу занятости и более 30 % ответили на вопрос отрицательно. Согласно комментариям основной причиной отказа обращения в службу занятости является отсутствие предложений квалифицированных и достойно оплачиваемых вакансий.

В то же время при оценке предпринимательской активности мнения жителей моногородов разделились: одни признали ее как «среднюю» (41,8 %), другие - «ниже среднего» или «активность отсутствует». Согласно комментариям, полученным от граждан, низкий уровень развития бизнеса обусловлен низкой покупательской способностью населения моногородов, отсутствием инвестиционной привлекательности и неудобной логистикой.

Как и в 2015 году, более 40 % населения моногородов оценивают свое материальное положение как «бедно» или «ниже черты бедности». Согласно комментариям уровень оплаты труда в моногородах сохраняется в диапазоне от 5 до 20 тыс. рублей. При этом практически все опрашиваемые отметили рост цен на продукты питания и услуги жилищно-коммунального хозяйства.

Более 70 % жителей моногородов оценивают социально-экономическую ситуацию в их городе как «неблагоприятную» или «терпимую с трудом» (по опросу ФСО России в 2015 году - 60 %). Респондентами отмечается высокий уровень безработицы в моногородах, значительный отток трудоспособного населения, крайне низкий уровень транспортной и социальной инфраструктуры.

В связи с отсутствием перспектив около 60 % опрошенных хотели бы поменять место жительства и только 30 % дали отрицательный ответ. Основное предпочтение при возможной смене жительства отдается административным центрам федеральных округов и городам-миллионникам.

Опрос жителей моногородов показал, что о принимаемых со стороны Правительства Российской Федерации мерах по поддержке моногородов более 40 % жителей не знает, треть жителей знает только на уровне слухов.

Крайне низко оценивается жителями моногородов работа органов местного самоуправления по улучшению социально-экономической ситуации. Более 30 % жителей признали меры, предпринимаемые муниципальной властью, недостаточными, более 40 % полагают, что данные меры не предпринимаются совсем, и только 7,7 % жителей оценили их как достаточные.

В сравнении с данными социологического опроса ФСО России результаты опроса Счетной палаты свидетельствуют об ухудшении за прошедший 2016 год социально-экономической ситуации в моногородах.

В целях обеспечения социально-экономического развития моногородов за счет привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций, статьей 34 Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 473-ФЗ) предусмотрен порядок создания ТОСЭР на территориях моногородов.

Особенности создания ТОСЭР на территориях моногородов определены Правилами создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 года № 614, в соответствии с которыми ТОСЭР могут создаваться на территориях моногородов 1 категории (2 и 3 категории - с 1 января 2017 года) на 10 лет, при этом срок их существования может

быть продлен на 5 лет по решению Правительства Российской Федерации. В случае, если в течение первых двух лет существования ТОСЭР на территории моногорода на ней не будет зарегистрировано ни одного резидента, Минэкономразвития России принимается решение о досрочном прекращении ее существования.

Резидентам ТОСЭР на территории моногородов предоставляются налоговые льготы, льготные тарифы страховых взносов в негосударственные внебюджетные фонды, облегченный порядок проведения государственного и муниципального контроля.

За счет создания ТОСЭР в г. Анжеро-Судженске Кемеровской области к 2020 году планируется реализовать инвестиционные проекты на общую сумму около 4 млрд. рублей и создать 2500 новых рабочих мест. Объем выпадающих и недополученных доходов бюджетов Кемеровской области и Анжеро-Судженского городского округа от предоставленных резидентам льгот в соответствии с заявкой на создание ТОСЭР составит 73 млн. рублей в год, источником покрытия которых определено увеличение налога на доходы физических лиц на 110 млн. рублей в год (расчетно) за счет создания новых рабочих мест.

В пределах границ г. Анжеро-Судженска имеются свободные инвестиционные площадки с различным уровнем обеспечения инфраструктурой. Однако, несмотря на принимаемые администрацией города меры, на территории ТОСЭР г. Анжеро-Судженска (дата создания 19 сентября 2016 года) на 27 марта 2017 года зарегистрирован только один резидент.

Несмотря на очевидные преимущества в транспортной доступности, а также имеющиеся в черте города 9 инвестиционных площадок, на территории ТОСЭР г. Юрги Кемеровской области (дата создания 7 июля 2016 года) также зарегистрирован только один резидент.

Всего по состоянию на 27 марта 2017 года были приняты решения о создании ТОСЭР на территории 17 моногородов 1 категории. В то же время на территории 7 созданных ТОСЭР зарегистрировано всего 20 резидентов (7 - в Набережных Челнах Республики Татарстан, 3 - в г. Усолье-Сибирском Иркутской области, 5 - в г. Гуково Ростовской области, 1 - в г. Юрге и 1 - в г. Анжеро-Судженске Кемеровской области, 2 - в г. Тольятти Самарской области, 1 - в г. Краснотурьинске Свердловской области). На территории других ТОСЭР резидентов не зарегистрировано.

Следует отметить, что создание ТОСЭР на территории моногорода предполагает заявительный порядок со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Однако Федеральный закон № 473-ФЗ не предусматривает при создании ТОСЭР требования к проведению предварительной оценки предложений по созданию ТОСЭР, основанной на потребности субъектов Российской Федерации в предлагаемых видах экономической деятельности, их возможности обеспечить инвесторов соответствующими ресурсами, критериям их эффективности, и порядку оценки факторов риска, а также к обоснованию спроса на услуги (продукцию) в результате реализации инвестиционного проекта резидентом ТОСЭР, и обеспечению проектируемого (нормативного) уровня использования проектной мощности объекта капитального строительства (объекта недвижимого имущества). Кроме того, не установлены требования к определению единообразных целей создания ТОСЭР и ответственности за их достижение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на чьей территории создается ТОСЭР, а также резидентов ТОСЭР.

Отсутствие законодательно установленного требования к проведению указанных экономических расчетов при подготовке обоснований создания ТОСЭР не позволяет рассчитывать на то, что созданные институты территориального развития в форме ТОСЭР могут быть гарантировано эффективны и достаточны для устойчивого развития каждого из моногородов.

1.6. Согласно Единому перечню мер поддержки монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), составленному Минэкономразвития России, действующая система поддержки моногородов предполагала реализацию 95 мер поддержки финансового и нефинансового характера (на 1 января 2017 года - более 100 мер поддержки) в части Минэкономразвития России, Минфина России, Минпромторга России, Минсельхоза России, Минвостокразвития России, Минкавказ России, Минкомсвязи России, Минкультуры России, Минспорта России, Роструда, Фонда ЖКХ, Внешэкономбанка, федерального государственного автономного учреждения «Российский фонд технологического развития» (далее - Фонд развития промышленности), акционерного общества «Федеральная корпорация малого и среднего предпринимательства», автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» и Фонда.

В то же время большинство направлений государственной поддержки моногородов напрямую не были связаны со стабилизацией положения в них и рассредоточены по различным мероприятиям государственных программ, что не способствовало усилению контроля за эффективностью механизма поддержки моногородов.

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

Так, Федеральным казначейством в рамках запроса информации об объемах предоставленной моногородам в 2010-2016 годах финансовой поддержки из федерального бюджета представлена информация об общих объемах безвозмездных поступлений в указанные годы из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

По информации Федерального казначейства, за период 2010-2016 годов объем безвозмездных поступлений моногородам из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составил 1028994,4 млн. рублей, из них: субвенции - 58,5 %, субсидии - 27 %, дотации - 11,1 %. За указанный период ежегодный объем безвозмездных поступлений моногородам вырос с 111027,0 млн. рублей в 2010 году до 177802,4 млн. рублей в 2016 году, или на 60,1 процента.

Третья часть всех безвозмездных поступлений моногородам (29,4 %) приходилась на 8 крупных промышленных городов, имеющих статус моногорода, а именно: г. Новокузнецк и г. Прокопьевск (Кемеровская область), г. Норильск (Красноярский край), г. Магнитогорск (Челябинская область), г. Нижний Тагил (Свердловская область), г. Тольятти (Самарская область), г. Череповец (Вологодская область), г. Набережные Челны (Республика Татарстан). Поддержка указанных моногородов за счет безвозмездных поступлений в 2016 году составляла в расчете на 1 жителя от 8 тыс. рублей (г. Набережные Челны, г. Тольятти) до 54 тыс. рублей (г. Норильск).

Одной из причин сложившейся ситуации является тенденция по увеличению с 2014 года финансирования автомобильной отрасли. Так, из 30716,0 млн. рублей бюджетных средств, выделенных в 2016 году в рамках государственной поддержки промышленных предприятий моногородов сферы ведения Минпромторга России, более 80 % (27373,1 млн. рублей) направлено в моногорода на автомобильную промышленность.

В то же время в моногородах с наибольшим уровнем регистрируемой безработицы, таких как г. Миньяр, г. Сим, г. Нязепетровск Челябинской области; г. Салаир, г. Гурьевск, г. Мариинск Кемеровской области, в 2016 году приходилось в расчете на 1 жителя от 1,6 тыс. до 5,4 тыс. рублей объема

безвозмездных поступлений из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Аналогично Федеральному казначейству органы местного самоуправления и субъекты Российской Федерации рассматривают как поддержку моногородам весь объем безвозмездных поступлений, несмотря на то, что аналогичные виды поддержки за счет средств федерального и региональных бюджетов традиционно оказывались муниципальным образованиям, не имеющим статус моногорода, на выполнение переданных полномочий, вопросов местного значения и обеспечение сбалансированности их бюджетов.

В связи с тем, что целевое назначение средств не было обозначено, одни и те же виды поддержки рассматривались, например, Юргинским и Анжеро-Судженским городскими округами Кемеровской области в одних случаях как поддержка моногородов, в других - как поддержка шахтерских городов.

Прямая поддержка моногородов осуществлялась Минфином России в рамках основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации, предусматривающих выделение средств из федерального бюджета в форме дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) бюджетных кредитов 31 субъекту Российской Федерации в общей сумме 17,2 млрд. рублей, в том числе: в 2010 году - дотации в общей сумме 10 млрд. рублей, бюджетные кредиты в общей сумме 5,7 млрд. рублей; в 2011 году - дотации в общей сумме 1,5 млрд. рублей.

Указанные средства предоставлялись для реализации мероприятий по модернизации 41 моногорода за счет строительства, реконструкции и модернизации 295 объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры, необходимых для создания условий реализации на территориях моногородов инвестиционных проектов.

По состоянию на 1 января 2017 года произведены фактические расходы за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников в общей сумме 24592,9 млн. рублей.

В 2016 году в связи с длительным неосвоением выделенных из федерального бюджета средств, а также нарушением условий соглашений, заключенных между Минфином России и высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, Рабочей группой принято решение о необходимости возврата средств федерального бюджета,

предоставленных для поддержки моногородов в 2010-2011 годах бюджетам Республики Бурятия, Республики Мордовия, Мурманской области, Забайкальского края, Брянской области.

По состоянию на 1 января 2017 года Республикой Бурятия (г. Гусиноозерск), Республикой Мордовия (пос. Тургенево) и Мурманской областью (пос. Ревда) в полном объеме возвращены в доход федерального бюджета предоставленные в 2010-2011 годах средства федерального бюджета в общей сумме 360,2 млн. рублей.

В отношении Правительства Забайкальского края приняты меры бюджетного принуждения в виде сокращения в 2016 году дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в объеме 258,4 млн. рублей в связи с нарушением регионом условий предоставления (расходования) дотаций на поддержку моногородов (пос. Первомайский, г. Краснокаменск).

Брянской областью (г. Карачев) возврат средств федерального бюджета (157,5 млн. рублей) по состоянию на 1 января 2017 года не был осуществлен.

Техническая готовность объектов инфраструктуры моногородов, получивших государственную поддержку в 2010-2011 годах, на 1 января 2017 года в среднем составляет 96,6 %. В то же время значительное увеличение среднего процента технической готовности объектов инфраструктуры в моногородах связано в основном с прекращением учета «нулевых» показателей технической готовности объектов в 7 моногородах субъектов Российской Федерации, полностью вернувших средства федерального бюджета.

Наиболее низкая техническая готовность объектов инфраструктуры отмечалась в г. Пикалево Ленинградской области (55 %), фактические расходы на строительство объектов инфраструктуры указанного моногорода в 2016 году не осуществлялись.

При проведении в 2015 году Счетной палатой контрольного мероприятия в г. Чусовом Пермского края, получившем государственную поддержку в форме дотации и бюджетного кредита на реализацию КИПа в сумме 683417,0 тыс. рублей, установлено, что правительством Пермского края не было завершено в установленный срок строительство канализационных очистных сооружений, включая канализационную насосную станцию, наружные сети водопровода и канализации в пос. Лямино.

При строительстве объекта наблюдалось длительное освоение средств федерального бюджета. По состоянию на ноябрь 2015 года кассовые

расходы составляли 92,5 % общей суммы полученных средств, остаток не использованных в течение 5 лет средств федерального бюджета - 24837,8 тыс. рублей.

Указанные объекты коммунальной и инженерной инфраструктуры были необходимы для реализации инвестиционных проектов, в том числе по строительству интегрированного трубно-сталеплавильного комплекса на территории АО «Чусовской металлургический завод», завода по производству керамических блоков «Klimabloc» и высокотехнологичного домостроительного комбината, которые так и не были реализованы. Привлечение средств инвесторов на реализацию проектов составило 7,6 % объема, предусмотренного КИПом г. Чусового.

Таким образом, предоставленная в 2010 году государственная поддержка не оказала влияния на социально-экономическое положение моногорода и не позволила диверсифицировать его экономику.

По данным Минфина России, на 1 января 2017 года средства федерального бюджета освоены в полном объеме, техническая готовность объектов составляет 100 процентов.

Реализация мероприятий, софинансируемых из федерального бюджета в 2010-2011 годах, по состоянию на 1 января 2017 года не завершена в 9 моногородах.

По состоянию на 1 января 2017 года остаток неосвоенных средств, предоставленных из федерального бюджета, составил 129,6 млн. рублей (0,7 % общего объема предоставленных средств), в том числе: дотаций - 90,8 млн. рублей, бюджетных кредитов - 38,8 млн. рублей.

Сведения об использовании средств федерального бюджета, предоставленных для финансовой поддержки моногородов в 2010 и 2011 годах, в разрезе субъектов Российской Федерации и моногородов приведены в приложении к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

В соответствии с положениями протоколов Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, а также условиями соглашений о предоставлении дотаций на поддержку моногородов из федерального бюджета, на основании которых бюджетам субъектов Российской Федерации выделялись средства из федерального бюджета, мониторинг хода реализации мероприятий, плана финансирования и достижения показателей КИПов моногородов, а также анализ отчетности субъектов Российской Федерации о выполнении целевых показателей проектов и мероприятий КИПов, в том числе в части диверсификации эко-

номики и обеспечения занятости населения моногородов, должны были осуществляться Минрегионом России.

В то же время постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2013 года № 1141 полномочия по координации деятельности органов государственной власти по обеспечению стабильного развития монопрофильных населенных пунктов Российской Федерации (моногородов) были возложены на Минэкономразвития России, а Минрегион России в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 сентября 2014 года № 612 был упразднен.

Передача материалов об итогах реализации мероприятий за счет средств федерального бюджета, предоставленных в 2010 и 2011 годах, в установленном порядке Минэкономразвития России не была осуществлена.

В результате Минэкономразвития России в рамках подготовки отчета о результатах мониторинга социально-экономического положения моногородов не обладает информацией об эффективности реализованных мероприятий по государственной поддержке моногородов за счет средств федерального бюджета, выделенных в 2010-2011 годах (в части создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций), в связи с чем запрашивает ее у Минфина России.

По имеющейся у Минфина России информации, с 2010 года в моногородах, получивших в 2010-2011 годах государственную поддержку, создано 98074 дополнительных постоянных рабочих места, объем привлеченных внебюджетных инвестиций составил 476,8 млрд. рублей, уровень регистрируемой безработицы снизился с 2,4 % до 1,6 процента.

С 2014 года прямая государственная поддержка моногородов осуществляется через Фонд.

Кассовые расходы Фонда за 2014-2016 годы на софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, составили 3690,0 млн. рублей.

Согласно пунктам 10-12 положения о порядке софинансирования некоммерческой организацией «Фонд развития моногородов» расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных

проектов в моногородах, утвержденного протоколом заседания наблюдательного совета Фонда от 5 августа 2016 года № 27, софинансирование им расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований определялось в зависимости от назначения строящихся (реконструируемых) объектов инфраструктуры и составляло не более 95 % стоимости по каждому конкретному объекту.

По информации субъектов Российской Федерации, софинансирование строительства объектов инфраструктуры за счет средств региональных и местных бюджетов составило 650,4 млн. рублей.

Информация о кассовых расходах, осуществляемых Фондом за счет субсидии из федерального бюджета, представляется ежеквартально в составе отчетности в Минэкономразвития России.

Минфин России в рамках запроса об объемах предоставленной моногородам финансовой поддержки в 2014-2016 годах проинформировал, что Правилами предоставления субсидии не предусмотрена детализация предоставляемой Фонду субсидии, в связи с чем представить информацию в разрезе моногородов и субъектов Российской Федерации невозможно.

По информации субъектов Российской Федерации, объем поддержки за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (без учета поддержки градообразующих предприятий моногородов) в рамках реализации основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации (по части Минфина России), программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков (по части Минэнерго России), дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда (по части Минтруда России), переселения из ветхого и аварийного жилья (по части Фонда ЖКХ), поддержки малого и среднего предпринимательства (по части Минэкономразвития России), софинансирования строительства объектов инфраструктуры моногородов (по части Фонда моногородов) за 2010-2016 годы составил 115852,7 млн. рублей, из них:

- за счет средств федерального бюджета и средств фондов - 78244,7 млн. рублей (67,5 %);
- за счет средств региональных бюджетов - 31174,2 млн. рублей (26,9 %);
- за счет средств местных бюджетов - 6433,8 млн. рублей (5,6 процента).

Информация об объемах и структуре государственной поддержки моногородов в 2010-2016 годах представлена в приложении к отчету.

Большая часть перечисленных видов государственной поддержки моногородов предоставлялась на условиях софинансирования расходных обязательств, в связи с чем на бюджеты муниципальных образований моногородов легла дополнительная нагрузка в размере 6433,8 млн. рублей, что сказалось на их сбалансированности.

Так, расходы Юргинского городского округа Кемеровской области в рамках софинансирования расходных обязательств за 2010-2016 годы составили 41,0 млн. рублей.

При этом потребность Юргинского городского округа на реализацию в полном объеме делегированных полномочий по обеспечению жильем ветеранов, инвалидов и детей-сирот, а также по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в 2016 году составила 222,6 млн. рублей.

По информации Внешэкономбанка, представленной в Минэкономразвития России в рамках мониторинга социально-экономического состояния моногородов, по состоянию на 1 января 2017 года портфель инвестиционных проектов, реализованных, реализуемых и планируемых к реализации на территории моногородов с участием Внешэкономбанка, состоит из 34 инвестиционных проектов общей стоимостью 737,2 млрд. рублей с предполагаемым объемом участия Внешэкономбанка в размере 383,5 млрд. рублей. В частности, 30 проектов общей стоимостью 599,0 млрд. рублей с участием Банка в размере 327,4 млрд. рублей реализованы и реализуются, а 4 проекта находятся на разных стадиях рассмотрения в Банке.

В соответствии с информацией Внешэкономбанка, полученной в рамках ответа на запрос Счетной палаты, в течение 2014-2016 годов Внешэкономбанком реализовывались и реализуются 23 инвестиционных проекта в моногородах на общую сумму 517,4 млрд. рублей (по курсу Банка России на 1 января 2017 года) с суммой одобренного финансирования Внешэкономбанком в размере 298,4 млрд. рублей.

Следует отметить, что внутренние правовые документы, определяющие критерии отнесения проектов к категории реализуемых на территории моногородов, Внешэкономбанком не разрабатывались и не утверждались. Соответственно, в рамках управленческого учета портфеля проектов Внешэкономбанка выделение и отдельный учет проектов, реализуемых на территории моногородов, не осуществлялись, что привело к искажению объемных и количественных показателей реализованных и реализуемых Внешэкономбанком проектов на территории моногородов.

В соответствии с положением о проведении экспертизы инвестиционных проектов, утвержденным протоколом правления Внешэкономбанка от 4 сентября 2008 года № 167, к инвестиционным относятся проекты, предусматривающие привлечение средств для создания нового предприятия/производства (или объекта) или его расширения, реконструкции, модернизации, капитального ремонта, иного изменения с целью ведения коммерческой деятельности.

Из указанных 23 проектов только 17 проектов на общую сумму 454,5 млрд. рублей (объем одобренного финансирования Внешэкономбанка - 246,2 млрд. рублей, общая ссудная задолженность на 1 января 2017 года - 187,6 млрд. рублей) в соответствии с положением о проведении экспертизы инвестиционных проектов соответствуют признакам инвестиционных.

По информации Внешэкономбанка, из 17 инвестиционных проектов завершены 4 проекта, 2 признаны проблемными, 7 проектов связаны с финансированием программ развития ПАО «АВТОВАЗ», 1 проект «Строительство комплекса по производству аммиака, метанола и карбамида в г. Менделеевск, Республика Татарстан» составляет 47 % общей суммы одобренного финансирования Внешэкономбанком, или 54,1 % текущей ссудной задолженности на 1 января 2017 года.

По состоянию на 1 января 2017 года в портфель проектов Внешэкономбанка, планируемых к реализации на территории моногородов, входят 4 инвестиционных проекта на общую сумму 115,9 млрд. рублей и 350,0 млн. евро. Планируемый объем финансирования Внешэкономбанком проектов составляет 38,3 млрд. рублей и 278,9 млн. евро.

В то же время, по информации субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены моногорода, с участием Внешэкономбанка в 2010-2016 годах реализовывались и реализуются только 3 инвестиционных проекта, а именно: проект строительства парогазовой теплоэлектростанции мощностью 52МВт в г. Тутаеве Ярославской области (с ноября 2013 года в связи с существенным нарушением сроков строительства Внешэкономбанком кредитная линия приостановлена), проект строительства водовода «Кумак-Светлый» в пос. Светлый Оренбургской области, проект создания инфраструктуры индустриального парка «Сосенский», г. Сосенский Калужской области.

По информации Еврейской автономной области, в стадии предпроектной проработки находится инвестиционный проект, предполагаемый к реализации на территории Теплоозерского городского поселения.

Остальные 57 субъектов Российской Федерации, на территории которых имеются моногорода, в рамках ответа на запрос Счетной палаты сообщили об отсутствии реализованных, реализуемых и планируемых к реализации инвестиционных проектов с участием Внешэкономбанка.

Таким образом, отсутствие единства методологических подходов к определению конкретного перечня мер поддержки муниципальных образований, направление средств государственной поддержки по различным мероприятиям государственных программ привело к тому, что ни один из федеральных органов исполнительной власти не обладает полной и достоверной информацией об объемах поддержки моногородов и, соответственно, не позволяет оценить социально-экономический эффект от их использования.

Цель 2. Проверить результативность использования государственных финансовых средств, в том числе предоставленных некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года в форме субсидий из федерального бюджета в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода с наиболее сложной социально-экономической ситуацией, а также использования единовременных поступлений от Внешэкономбанка в имущество Фонда

2.1. Выделение из федерального бюджета субсидии Фонду осуществлялось Минэкономразвития России в 2014-2016 годах в соответствии с Правилами предоставления субсидии.

Вместе с тем Минэкономразвития России как главным распорядителем средств федерального бюджета не был обеспечен предусмотренный пунктом 12 Правил предоставления субсидии контроль за осуществлением расходов Фонда, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета.

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

При этом до настоящего времени соглашения от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14 и от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 о предоставлении субсидии из федерального бюджета Фонду не приведены в соответствие с Правилами предоставления субсидии. В результате отсутствия в со-

глашениях требований о представлении отдельных отчетов Фонд представлял отчетность об осуществлении расходов, источниками финансового обеспечения которых являются субсидии из федерального бюджета, по «совокупности субсидий». При этом понятие «совокупность субсидий» Правилами предоставления субсидии не раскрывалось.

Кроме того, форма отчета не содержала обязанности отражения в ней доходов Фонда, полученных от использования субсидии, в том числе доходов от размещения временно свободных средств, с указанием направлений расходов, что затрудняло контроль за использованием субсидий.

Всего в проверяемом периоде в Правила предоставления субсидии три раза вносились изменения, которые позволили более детально регламентировать вопрос предоставления Фондом в Минэкономразвития России отчетных документов, но вместе с тем свели роль Фонда в участии в реализации инвестиционных проектов исключительно к распределению финансирования.

Количество показателей эффективности использования субсидии Фондом увеличилось за счет «статистических», не влияющих напрямую на результат в части улучшения социально-экономического положения в моногородах, а именно: количество моногородов, в отношении каждого из которых между Фондом и субъектом Российской Федерации заключено соглашение о софинансировании расходов; количество моногородов, в отношении каждого из которых между Фондом и субъектом Российской Федерации заключено генеральное соглашение о сотрудничестве по развитию моногорода; количество человек, прошедших обучение управлению проектами развития моногородов.

Кроме того, внесенными изменениями полномочия Фонда были расширены в результате предоставления возможности оказания государственной поддержки за счет субсидии всем 319 моногородам, включенным в Перечень моногородов, вне зависимости от их категории (ранее поддержке подлежали только моногорода 1 категории).

Расширение числа претендентов на получение государственной поддержки в перспективе упростило задачу Фонда по освоению предоставленных Минэкономразвития России средств и выполнению показателей эффективности использования субсидии, но одновременно создало риск оказания государственной помощи более «благополучным» моногородам, имеющим большой потенциал для создания новых инфраструктурных объектов и производств в ущерб категории кризисных моногородов, являющихся в вопросе поддержки моногородов приоритетными.

2.2. Планирование и предоставление Фонду субсидии осуществлялось в 2014-2015 годах по коду целевой статьи классификации расходов бюджетов «Субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в рамках подпрограммы «Формирование благоприятной инвестиционной среды» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316 (далее - госпрограмма, ГП-15).

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

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

В марте 2017 года в госпрограмму были внесены изменения и дополнения, в том числе в состав подпрограммы «Инвестиционный климат» включено основное мероприятие «Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов».

Вместе с тем показатели подпрограммы «Инвестиционный климат» ГП-15 и показатели приоритетной программы в полном объеме не взаимосвязаны. Так, результатом реализации ГП-15 является переход к 2020 году не менее 8 моногородов со сложным социально-экономическим положением из кризисной категории в иные категории моногородов, в то время как приоритетной программой предусмотрено в 2018 году снижение количества моногородов на 18 единиц.

В 2014-2015 годах в рамках ГП-15 Минэкономразвития России были доведены на предоставление субсидии Фонду бюджетные ассигнования в объеме 7500,0 млн. рублей, в том числе: в 2014 году - 3000,0 млн. рублей, в 2015 году - 4500,0 млн. рублей.

В соответствии с соглашениями от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14, от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 субсидии были перечислены Минэкономразвития России Фонду в полном объеме платежными поручениями от 29 декабря 2014 года № 797291 и от 23 декабря 2015 года № 555619.

Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» в рамках ГП-15 Минэкономразвития России предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидии Фонду на 2016 год в размере 7229,4 млн. рублей. Минэкономразвития России и Фондом заключено соглашение о предоставлении субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» от 14 декабря 2016 года № С-782-АЦ/Д14.

В то же время в 2016 году субсидия из федерального бюджета Фонду не перечислялась.

При планировании объема бюджетных ассигнований, направляемых в Фонд из федерального бюджета, в Минэкономразвития России отсутствовали конкретные перечни инвестиционных проектов, перечни объектов инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах, объемы и сроки финансирования создания объектов инфраструктуры за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов. В результате отсутствия обоснованного планирования бюджетные ассигнования, выделенные Фонду на поддержку моногородов в 2014-2016 годах, значительно превышали реальные потребности Фонда. Так, объем не использованных Фондом субсидий на 1 января 2016 года составлял 5808,8 млн. рублей, на 1 октября 2016 года - 4068,5 млн. рублей, на 1 января 2017 года - 1224,1 млн. рублей.

На основании части 5 статьи 5 Федерального закона от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» Минэкономразвития России как главным распорядителем бюджетных средств до 1 мая 2017 года должно быть принято решение об использовании в 2017 году остатка субсидии 2016 года.

2.3. По состоянию на 1 января 2017 года между Фондом и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации заключено 57 генеральных соглашений о сотрудничестве по развитию 64 моногородов и 18 соглашений о софинансировании расходов по реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов (на общую сумму 11073297,8 тыс. рублей, из них софинансируемых за счет средств Фонда - 8650543,5 тыс. рублей, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 2422754,3 тыс. рублей).

Информация о заключенных Фондом с субъектами Российской Федерации соглашениях представлена в приложении к отчету (по состоянию на 1 января 2017 года).

Фондом перечислено в бюджеты субъектов Российской Федерации в рамках софинансирования расходных обязательств по состоянию на 1 января 2017 года 3690034,0 тыс. рублей, в том числе в 2016 году - 2231226,8 тыс. рублей.

Наибольший объем средств направлен Фондом на софинансирование инфраструктурных объектов в Кемеровской области - 1112,3 млн. рублей (30 % общей суммы, направленной в субъекты Российской Федерации на софинансирование) и в Республике Татарстан - 878,9 млн. рублей (23,8 процента).

Информация о перечисленных Фондом средствах представлена в приложении к отчету (по состоянию на 1 января 2017 года).

Из 18 соглашений о софинансировании расходов, заключенных Фондом с субъектами Российской Федерации, по 3 соглашениям закончено строительство 6 объектов инфраструктуры:

- водовод в Восточном жилом районе г. Анжеро-Судженска; магистральный водопровод от водопроводного колодца «ул. Магистральная - Насосная» в районе ул. Кедровая; «Подстанция ПС 110/6 Кв «Мазутная»; воздушная линия электропередач ВЛ-110 Кв в г. Анжеро-Судженске Кемеровской области (на 1 января 2017 года на строительство объектов Фондом направлено 982940,2 тыс. рублей);

- канализационный коллектор, предназначенный для сбора стоков от существующих и перспективных предприятий в г. Юрге Кемеровской области (на 1 января 2017 года на строительство объекта Фондом направлено 129318,3 тыс. рублей);

- дорожная инфраструктура общего пользования в промышленной зоне Набережных Челнов Республики Татарстан, необходимая для инвестиционного проекта «Камский индустриальный парк «Мастер» (на 1 января 2017 года на строительство объекта Фондом направлено 573949,4 тыс. рублей).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что строительство перечисленных объектов инфраструктуры Анжеро-Судженского и Юргинского городских округов закончено. Администрациями городских округов осуществлялась работа по регистрации права муниципальной собственности на объекты, проведению конкурсных процедур по отбору ресурсоснабжающих и эксплуатирующих организаций. Потенциальными потребителями были поданы заявки на выдачу технических условий для подключения к инфраструктурным объектам.

По информации администраций Анжеро-Судженского и Юргинского городских округов, инфраструктурные объекты необходимы для реализа-

ции инвестиционных проектов, в том числе таких крупных предприятий, как ООО НПЗ «Северный Кузбасс», ООО «Анжерская нефтегазовая компания» (г. Анжеро-Судженск), ООО «Завод «ТехноНИКОЛЬ-Сибирь» (г. Юрга).

Следует отметить, что указанные предприятия согласно информационной системе «СПАРК» аффилированы через материнские компании с офшорными компаниями, зарегистрированными на Виргинских островах (Великобритания) и на о. Кипр.

Кроме того, данные предприятия нельзя отнести к «новым» инвестиционным проектам, так как они находились на стадии реализации задолго до заключения Фондом соглашения с Кемеровской областью, имели независимые источники финансирования и реальные обязательства перед соинвесторами и кредиторами.

Так, ООО «Завод «ТехноНИКОЛЬ-Сибирь» в г. Юрге строило завод с «нулевого цикла», и он начал осуществлять деятельность по производству теплоизоляционных материалов с конца 2008 года. Расширение производственной деятельности осуществлялось предприятием за счет собственных и привлеченных средств и не было взаимосвязано с реализацией мероприятия по строительству канализационного коллектора в г. Юрге. Строительство канализационного коллектора позволило решить проблему экологического загрязнения окружающей среды. Таким образом, деятельность ООО «Завод «ТехноНИКОЛЬ-Сибирь» нельзя отнести к категории новых инвестиционных проектов в Юргинском городском округе.

Строительство инфраструктуры промышленного парка в пгт Надвоицы приостановлено в связи с корректировкой проектной документации. Техническая готовность объекта на 1 октября 2016 года составляла 79 %. Дополнительными соглашениями к соглашению о софинансировании расходов с Республикой Карелия окончание реализации инвестиционных проектов перенесено с 2017 года на 2020 год.

Фондом софинансировались расходы субъектов Российской Федерации на строительство объектов инфраструктуры 6 индустриальных (промышленных) парков: «Богословский» в г. Краснотурьинске Свердловской области, «Камешково» в г. Камешково Владимирской области, «Череповец» в г. Череповце Вологодской области, «Конвейер» в Белохолуницком городском поселении Кировской области, «Мастер» и «Развитие» в Набережных Челнах Республики Татарстан.

При этом в Свердловской, Владимирской и Кировской областях отсутствовали резиденты (инвесторы), выразившие желание реализовать инвестиционные проекты в промышленных парках, предусматривающих созда-

ние новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующей организации, и способные обеспечить в долгосрочной перспективе устойчивый спрос на создаваемые инфраструктурные мощности.

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

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

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

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

- во Владимирской области приостановлено финансирование мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для индустриального парка «Камешково» в муниципальном образовании город Камешково. На момент заключения соглашения вопросы инфраструктурного и ресурсного обеспечения территории индустриального парка «Камешково» и оценки объемов капитальных затрат на создание объектов инфраструктуры в зависимости от специализации резидентов индустриального парка были не проработаны и не определены. Отсутствовали схема функционального зонирования и транспортная

схема индустриального парка для размещения предприятий и объектов инфраструктуры в соответствии с профилями резидентов индустриального парка; проект планировки (застройки) индустриального парка объектами промышленного назначения в соответствии с его специализацией; оценка потребности в необходимых мощностях и нагрузках, объемов затрат на создание объектов инфраструктуры индустриального парка, а также прогноз показателей потребления энергетических и других видов ресурсов. В настоящее время Фонд приостановил финансирование данного соглашения, в связи с тем, что указанные вопросы полностью не решены;

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

Приостановка Фондом софинансирования обусловлена неисполнением субъектами Российской Федерации отлагательных условий, предусмотренных соглашениями о софинансировании расходов субъектов Российской Федерации. При этом Фондом осуществлялись по данным соглашениям платежи в бюджеты субъектов Российской Федерации в общей сумме 531883,3 тыс. рублей, в том числе: Кировской области - 33035,0 тыс. рублей, Владимирской области - 116893,51 тыс. рублей, Вологодской области - 381954,8 тыс. рублей.

По информации, представленной субъектами Российской Федерации, не планируют в ближайшее время мероприятий с участием Фонда по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов, 15 субъектов Российской Федерации (24,6 процента).

По данным субъектов Российской Федерации, в 77 моногородах планируется строительство инфраструктурных объектов, при этом на 1 января 2017 года только в 16 моногородах имеются утвержденная проектно-сметная документация и положительные заключения госэкспертизы.

Основной причиной сложившейся ситуации является отсутствие в бюджетах у большинства муниципальных образований (моногородов) средств

на проведение инженерно-изыскательских работ, разработку проектно-сметной документации и проведение государственной экспертизы.

Согласно пунктам 8 и 8.1 положения о софинансировании некоммерческой организацией «Фонд развития моногородов» расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, утвержденного протоколом заседания наблюдательного совета Фонда от 5 августа 2016 года № 27 (с изменениями), финансирование указанных работ должно осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований без использования средств Фонда.

По состоянию на 1 января 2016 года Фондом предоставлено в рамках участия в финансировании инвестиционных проектов в моногородах два займа юридическим лицам (при плановом значении 2 единицы) в сумме 1810000,0 тыс. рублей, из них:

- 810000,0 тыс. рублей - по соглашению от 11 августа 2016 года № 06-24-01 об участии в финансировании в форме займа нового инвестиционного проекта «Развитие Камского индустриального парка «Мастер» в Набережных Челнах Республики Татарстан», заключенному между Фондом и акционерным обществом «Камский индустриальный парк «Мастер» (далее - АО «КИП «Мастер») (сумма займа по соглашению - 898081,0 тыс. рублей);

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

Согласно Правилам предоставления субсидии возможность поддержки градообразующего предприятия за счет субсидии, направляемой в Фонд, не предусмотрена.

В то же время АО «КИП «Мастер» является дочерней организацией градообразующей организации ПАО «КАМАЗ», и тенденция его развития связана с тем, что ПАО «КАМАЗ» рассматривает площади АО «КИП «Мастер» как максимально удобное место для развития собственных поставщиков.

В 2013 году в рамках ГП-15 АО «КИП «Мастер» была оказана прямая государственная помощь в размере 200,0 млн. рублей на поддержку малого и среднего предпринимательства, в том числе: за счет средств феде-

рального бюджета - 120,0 млн. рублей, за счет бюджета Республики Татарстан - 80,0 млн. рублей.

Кроме того, в 2016 году по линии Минпромторга России запланирована субсидия бюджету Республики Татарстан на возмещение затрат на создание инфраструктуры Камского индустриального парка «Мастер» в сумме 58,9 млн. рублей.

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

В качестве обеспечения возврата займа ООО «Элеватор» Фондом принято оборудование, приобретаемое в будущем, а также поручительства физических лиц, что создает высокие риски невозврата заемных средств.

На 1 января 2017 года доход, полученный Фондом в виде процентов от предоставления займов по указанным соглашениям, составил 9994,21 тыс. рублей.

Общий кассовый расход, источником финансового обеспечения которого являются субсидии, полученные Фондом в 2014 и 2015 годах из федерального бюджета в целях формирования необходимых условий для создания новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих организаций, и привлечения инвестиций в монопрофильные муниципальные образования (моногорода) (далее - субсидии), по состоянию на 1 января 2017 года составил 6275904,5 тыс. рублей, в том числе в 2016 году - 4584657,052 тыс. рублей.

Направления расходов Фонда представлены в таблице:

(тыс. руб.)		
	На 01.01. 2017 г.	В том числе в 2016 г.
Софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах	3690034,0	2231226,8
Содействие в подготовке и (или) участие в финансировании инвестиционных проектов в моногородах в форме предоставления займа юридическим лицам и (или) осуществления взноса в уставный (складочный) капитал юридических лиц, которые реализуют инвестиционные проекты в моногородах	1810000,0	1810000,0
Формирование команд, управляющих проектами развития моногородов, и организация их обучения	311200,0	289600,0
Выполнение функций проектного офиса по проектам развития моногородов	21438,8	21438,8
Финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда	443231,7	232391,5
Всего	6275904,5	4584657,0

Ежемесячно административно-хозяйственные расходы Фонда составляли в среднем (за период с октября 2014 года по декабрь 2016 года) 16415,9 тыс. рублей.

В структуре административно-хозяйственных расходов Фонда наибольшую статью расходов составляли расходы на заработную плату. Заработная плата сотрудников Фонда за 2015 год, источником финансирования которой являлась субсидия, в среднем составляла 279,6 тыс. рублей в месяц.

Из приведенных в таблице данных видно, что расходы, не имеющие непосредственное отношение к софинансированию расходов на строительство объектов инфраструктуры и реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, на 1 января 2017 года составили 775870,5 тыс. рублей, или 12,4 % произведенных расходов.

Следует отметить, что понятие «проектный офис» Правилами предоставления субсидии до 17 февраля 2017 года не раскрывалось. В связи с чем оценить обоснованность указанных расходов в рамках реализации мероприятия «Выполнение функций проектного офиса по проектам развития моногородов» не представлялось возможным.

Объем не использованных Фондом субсидий на 1 января 2017 года составил 1224095,6 тыс. рублей.

2.4. Целевые значения показателей эффективности использования субсидии Фондом определены Минэкономразвития России соглашениями о предоставлении субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» от 22 декабря 2014 года № С-825-АЦ/Д14, от 10 декабря 2015 года № С-712-АЦ/Д14 и от 14 декабря 2016 года № С-782-АЦ/Д14 (далее - соглашения).

Следует отметить, что в указанные соглашения неоднократно вносились изменения, в том числе по корректировке плановых значений показателей эффективности использования субсидии. Установлено, что в отдельных случаях изменения целевых показателей осуществлялись уже после фактически достигнутых Фондом результатов деятельности (в 2015 году - по показателям количества заключенных соглашений между Фондом и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, генеральных соглашений между Фондом и высшим должностным лицом (руководителем высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации; в 2016 году - участие в финансировании в форме займа новых инвестиционных проектов).

Плановые значения показателей эффективности использования субсидии Фондом в 2014-2019 годах представлены в приложении к отчету.

Отчет о достижении значений целевых показателей эффективности использования субсидии (совокупности субсидий) на 1 января 2017 года (далее - Отчет) утвержден правлением Фонда (протокол от 19 января 2017 года № 113) и содержит сведения нарастающим итогом с начала 2015 года о достижении Фондом целевых значений 6 показателей, установленных соглашениями.

Плановый и фактический показатель «Количество моногородов, получивших поддержку за счет субсидии, перешедших из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории, определенные Правительством Российской Федерации» по итогам 2016 года имеет нулевое значение.

На 1 января 2017 года между Фондом и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации заключено 57 генеральных соглашений о сотрудничестве по развитию 64 моногородов (при плановом значении - 22 моногорода).

Количество моногородов, в отношении каждого из которых между Фондом и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации заключено соглашение о софинансировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногороде, при плановом значении 14 единиц составило 18 единиц (в отношении Набережных Челнов заключено 2 соглашения о софинансировании).

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

Источником информации о фактическом достижении целевых показателей эффективности в части создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода являлись отчеты о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств Фонда (по состоянию на 1 января 2017 года), представленные в Фонд 12 субъектами Российской Федерации (республиками Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Татарстан, Чувашской Республикой, Владимирской, Вологодской, Кемеровской, Кировской, Свердловской и Ульяновской областями) и АО «КИП «Мастер».

Так, согласно Отчету количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии, составило 2401 единицу, что

превышает плановые значения (по итогам 2015 и 2016 годов - 250 единиц) более чем в 9 раз.

Объем привлеченных инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счет субсидии, составил 16573287,2 тыс. рублей при плановом значении целевого показателя (по итогам 2015 и 2016 годов) - 500000,0 тыс. рублей.

Согласно Отчету в Анжеро-Судженском городском округе, получившем поддержку за счет субсидии, было создано 241 рабочее место и привлечено инвестиций за счет внебюджетных источников финансирования в размере 4708,2 млн. рублей.

Согласно данным ГАС «Управление» на 1 января 2017 года в г. Анжеро-Судженске за 2016 год было создано 651 рабочее место, при этом сокращено 340 рабочих мест, то есть реальное увеличение составило 310 рабочих мест, из которых согласно данным Отчета 77,7 % были созданы за счет поддержки Фонда.

Объем инвестиций в основной капитал согласно данным ГАС «Управление» составил по Анжеро-Судженскому городскому округу 2420,0 млн. рублей, что составляет 51,4 % заявленного в Отчете показателя по привлеченным инвестициям.

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

Условия соглашений о софинансировании, заключенных между Фондом и Кемеровской областью, также устанавливали, что строящиеся объекты инфраструктуры необходимы для реализации в моногородах новых инвестиционных проектов.

В то же время указанные соглашения не содержали четкого перечня новых инвестиционных проектов, в рамках которых за счет привлечения инвестиций планировалось создание новых рабочих мест.

Так, пунктом 1.2 соглашения от 20 апреля 2015 года № 06-22-0, заключенного между Фондом и Кемеровской областью, определено, что строящиеся объекты инфраструктуры необходимы для реализации в Анжеро-Судженском городском округе новых инвестиционных проектов, а именно: «Строительство ООО «НПЗ «Северный Кузбасс», «Создание нефтеперера-

батывающего производства средней мощности», а также иных новых инвестиционных проектов.

Соответственно, при предоставлении отчетности о достижении целевых значений показателей эффективности использования средств муниципальные образования не были ограничены условиями соглашений и могли учитывать показатели ранее функционирующих предприятий, осуществляющих расширение производственной деятельности за счет собственных и привлеченных средств вне зависимости от строительства инфраструктурных объектов.

Так, администрацией Анжеро-Судженского городского округа при подготовке отчетов Фонду использовалась статистическая информация о привлеченных инвестициях и созданных рабочих местах по ООО НПЗ «Северный Кузбасс», ООО «Анжерская нефтегазовая компания», ЗАО «Анжеро-Судженский фанерный комбинат», ООО «Анжеро-Судженский химико-фармацевтический завод».

В то же время ООО НПЗ «Северный Кузбасс», ООО «Анжерская нефтегазовая компания» осуществляли деятельность с 2004 года и 2005 года, соответственно, и на момент мероприятия находились в процессе расширения производства за счет привлеченных средств. За счет собственных средств ООО «Анжерская нефтегазовая компания» и Яйского нефтеперерабатывающего завода от подстанции «Мазутная» велось строительство отдельной высоковольтной линии для производственных нужд предприятий.

Анжеро-Судженский химико-фармацевтический завод был основан в 1942 году, в период с 2012 по 2014 год в его масштабную реконструкцию было инвестировано более 300 млн. рублей.

Основным инвестором строительства в 2009-2012 годах ЗАО «Анжеро-Судженский фанерный комбинат» являлась польская компания «Wiedeman Polska». Стоимость проекта составляла 3000,0 млн. рублей. В процессе строительства произошла замена генерального подрядчика, повлекшая за собой задержку финансирования. На момент мероприятия готовность объекта составляла ориентировочно 75 %, ожидаемое возобновление финансирования и продолжение строительства намечались на II квартал 2017 года.

По данным информационной системы «СПАРК», ЗАО «Анжеро-Судженский фанерный комбинат» находится в стадии банкротства, согласно Единому федеральному реестру сведений о банкротстве с 30 августа 2016 года введена процедура наблюдения.

Согласно Отчету в городском округе Набережные Челны Республики Татарстан в рамках соглашения о софинансировании расходов на реализа-

цию мероприятий по созданию дорожной инфраструктуры общего пользования в промышленной зоне Набережных Челнов Республики Татарстан, необходимой для инвестиционного проекта АО «КИП «Мастер», на 1 января 2017 года создано 1442 рабочих места, привлечено 4882,7 млн. рублей инвестиций.

В то же время АО «КИП «Мастер» и десятки других предприятий еще до подписания соглашения между Фондом и Республикой Татарстан были расположены вблизи дорожной инфраструктуры промышленной зоны Набережных Челнов.

Методика определения субъектами Российской Федерации значений целевых показателей эффективности использования субсидии из федерального бюджета в 2014-2017 годах, предоставляемой Фонду, в части создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода (далее - Методика) была утверждена Фондом только 17 октября 2016 года.

Согласно Методике показатели по количеству созданных рабочих мест и объемам привлеченных инвестиций представляются хозяйствующими субъектами, реализующими новые инвестиционные проекты на территории моногорода, при условии, что хозяйствующие субъекты отвечают следующим требованиям:

- деятельность хозяйствующих субъектов не связана с деятельностью градообразующей организации;

- для реализации инвестиционного проекта необходимы объекты инфраструктуры, создание которых предполагается с привлечением средств Фонда, либо инвестиционный проект реализуется с использованием средств Фонда, либо инвестиционный проект использует в своей деятельности инженерную, технологическую и (или) производственную инфраструктуру, созданную в рамках реализации инвестиционного проекта, реализуемого с использованием средств Фонда.

Исходя из положений Методики, заявленные Фондом в отчете о достижении значений целевых показателей эффективности использования субсидии на 1 января 2017 года значения показателей эффективности использования субсидии по объему привлеченных инвестиций и созданным новым рабочим местам в моногородах не были взаимосвязаны с реализацией мероприятий по строительству объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, и не могли отражать эффективность вложенных Фондом средств.

Подпунктом «г» пункта 4 Правил предоставления субсидии установлено, что Фонд имеет право направлять субсидию на финансовое обес-

печение организации обучения команд (в настоящее время не более 5 человек от каждого моногорода), управляющих проектами развития моногородов, и организацию обучения и повышения квалификации членов проектных команд.

За 2015-2016 годы 484 человека прошли обучение по управлению проектами развития моногородов, или 100,8 % планового значения. На 1 января 2017 года на обучение 93 команд моногородов Фондом израсходовано 311200,0 тыс. рублей.

Обучение команд осуществлялось негосударственным образовательным учреждением «Московская школа управления «Сколково» (далее - МШУ «Сколково»), федеральным государственным бюджетным учреждением высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

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

При организации процесса обучения команд, управляющих проектами развития моногородов, предложения субъектов Российской Федерации, в том числе об организации обучения в административных центрах федеральных округов Российской Федерации, Фондом не учитывались.

Следует отметить, что из общего количества человек, прошедших обучение, более 55 % являлись представителями бизнеса, зачастую не связанными с реализацией в моногородах инвестиционных проектов.

Так, в составе проектной команды г. Анжеро-Судженска Кемеровской области из 6 человек прошли обучение 3 представителя от коммерческих структур, не заявленных участниками инвестиционных проектов. Руководители или акционеры градообразующих предприятий в команде отсутствовали.

Строительство инфраструктурных объектов в Анжеро-Судженском и Юргинском городских округах было запланировано в рамках реализации КИПов в 2009-2010 годах, проектно-сметная документация разработана в 2009-2014 годах. Следовательно, на момент обучения команд проекты строительства инфраструктурных объектов для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах уже имелись.

Из 7 представителей команды от пгт Надвоицы Республики Карелия только 2 имели непосредственное отношение к реализации инвестиционных проектов в моногороде. Трудовая деятельность остальных членов ко-

манды не была связана с деятельностью по развитию пгт Надвоицы, при этом 4 из них не проживали в Республике Карелия.

Следует отметить, что условия обучения не предусматривали обязательство потенциальных кандидатов по дальнейшей профессиональной деятельности, связанной с управлением проектами развития моногородов.

По данным субъектов Российской Федерации, на 1 января 2017 года из общего количества прошедших обучение 8 человек сменили место работы и (или) жительства и не связаны с реализацией инвестиционных проектов в моногородах.

В соответствии с положением о формировании команд, управляющих проектами развития моногородов, и об организации их обучения, утвержденным протоколом заседания наблюдательного совета некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» от 5 августа 2016 года № 27, целью формирования и обучения проектных команд является включение в работу с проблемами моногородов всех заинтересованных сторон, в том числе органов государственной власти, местного самоуправления, представителей бизнеса, осуществляющих свою деятельность на территории соответствующего моногорода.

Следует отметить, что конкретной информации об участии представителей бизнеса в планировании и реализации мероприятий, направленных на развитие моногорода, снижение монозависимости, диверсификации экономики, в ходе контрольного и экспертно-аналитического мероприятий представлено не было.

Выводы

1. В настоящее время к моногородам отнесены 319 населенных пунктов, расположенных на территории 61 субъекта Российской Федерации, из которых 100 относятся к моногородам 1 категории с наиболее сложным социально-экономическим положением.

На 1 января 2017 года в моногородах проживают около 13,6 млн. человек, что составляет 9,3 % населения Российской Федерации (146,7 млн. человек).

2. В 2009-2016 годах меры поддержки моногородов осуществлялись в рамках исполнения отдельных поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что поставленная в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года задача по комплексному

развитию моногородов не достигнута. Систематизированная, комплексная программа развития моногородов, которая позволила бы синхронизировать все виды их поддержки, не была принята.

Утвержденная 30 ноября 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» направлена на снижение зависимости моногородов от деятельности градообразующих предприятий.

В марте 2017 года в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316, внесены изменения и дополнения, в том числе в состав подпрограммы «Инвестиционный климат» включено основное мероприятие «Приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов».

Вместе с тем показатели подпрограммы «Инвестиционный климат» ГП-15 и показатели приоритетной программы в полном объеме не взаимоувязаны. Так, результатом реализации ГП-15 является переход к 2020 году не менее 8 моногородов со сложным социально-экономическим положением из кризисной категории в иные категории моногородов, в то время как приоритетной программой предусмотрено в 2018 году снижение количества моногородов на 18 единиц.

Кроме того, подпрограмма «Инвестиционный климат» ГП-15 не содержит целей по комплексному развитию моногородов на среднесрочную и долгосрочную перспективы, разработанных с учетом имеющегося опыта и нерешенных проблем и недостатков предыдущего периода, а также оценки необходимых для этого ресурсов.

3. В рамках актуализации в 2016 году Перечня монопрофильных муниципальных образований (моногородов), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р, Минэкономразвития России выявило 16 моногородов, не соответствующих критериям отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 709, в связи с тем, что доля занятых в градообразующей организации в общей численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории моногорода, составляла менее 20 процентов.

Минпромторгом России в ходе анализа численности работников градообразующих предприятий 227 моногородов, находящихся в сфере его ведения, установлено, что 43 градообразующих предприятия по указанному критерию не соответствуют своему статусу.

Учитывая, что в настоящее время в отдельных моногородах градообразующие предприятия не играют решающей роли в экономике, имеется риск, что показатель по снижению количества моногородов при реализации приоритетной программы может быть достигнут за счет моногородов, не соответствующих критерию по доле занятых в градообразующей организации в общей численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории моногорода.

4. Одним из решающих факторов для социально-экономического благополучия моногорода является его удаленность от зон крупных агломераций.

В то же время критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к моногородам не учитывают данный фактор.

5. Анализ организационно-правовых документов структурных подразделений Минэкономразвития России, Внешэкономбанка, а также учредительных и организационно-распорядительных документов Фонда свидетельствует о дублировании значительной части их функций в рамках организации и реализации мероприятий по поддержке моногородов, а также по созданию и функционированию на их территориях территорий опережающего социально-экономического развития.

6. Единая, методически проработанная система оценки социально-экономического состояния моногородов и потенциалов их развития не создана, что снижает возможность принятия эффективных управленческих решений и определения целесообразности выделения бюджетных средств на развитие моногородов.

Координация деятельности органов государственной власти, в том числе при проведении комплексного мониторинга социально-экономического положения в моногородах с использованием государственной автоматизированной информационной системы «Управление», возложена Правительством Российской Федерации на Минэкономразвития России.

Основным источником сведений для мониторинга являются данные субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (моногородов), размещаемые в ГАС «Управление».

При этом методические рекомендации, содержащие информацию по порядку и исходным источникам получения данных по показателям мони-

торинга, формулы расчета для отдельных показателей отсутствуют, и Минэкономразвития России не разрабатывались.

Анализ показателей состояния социально-экономического положения моногородов с использованием данных Росстата, Минтруда России, Минпромторга России, ГАС «Управление» за 2016 год не позволяет однозначно оценить динамику их развития.

Так, по данным ГАС «Управление», имеется незначительное увеличение объемов отгруженных градообразующими предприятиями моногородов товаров с 4531,4 млрд. рублей в 2015 году до 4703,1 млрд. рублей в 2016 году, или на 3,8 %. В то же время средний темп роста отгрузки продукции градообразующих предприятий снизился с 98,6 % до 95,8 %, степень загрузки производственных мощностей - с 64,8 % до 60,1 %, соответственно.

Одновременно с этим, по данным Минпромторга России, на градообразующих предприятиях, относящихся к сфере его ведения, по сравнению с 2015 годом имелась тенденция увеличения количества градообразующих предприятий, находящихся в стабильном состоянии (с 44 % по итогам 2015 года до 53 % по итогам 2016 года).

Объем инвестиций в развитие градообразующих предприятий, по данным ГАС «Управление», в 2016 году составил 360229,9 млн. рублей и остался практически на уровне 2015 года.

По данным Росстата, численность населения моногородов по итогам 2015 года увеличилась с 13619,5 тыс. человек до 13647,3 тыс. человек, или на 27,8 тыс. человек. В то же время данные ГАС «Управление» свидетельствуют об обратной динамике. За 2015 год численность населения моногородов сократилась на 181,5 тыс. человек и составляла 13507,9 тыс. человек, за 2016 год - на 49,9 тыс. человек и составляла на 1 января 2017 года 13458,0 тыс. человек.

Согласно данным Минтруда России на 1 января 2017 года численность населения моногородов составляла 13414,7 тыс. человек.

По данным Минтруда России, численность занятого населения выросла за 2016 год на 242,7 тыс. человек и составила 6054,4 тыс. человек, или 86,3 % численности экономически активного населения моногородов.

В то же время данные ГАС «Управление» свидетельствуют об обратной тенденции. На 1 января 2017 года численность занятого населения моногородов сократилась по итогам 2016 года на 288,1 тыс. человек, или на 4,7 %, и составила 5781,8 тыс. человек.

Результаты опроса жителей 60 моногородов, проведенного Счетной палатой, свидетельствуют об ухудшении за 2016 год социально-

экономической ситуации в моногородах. Более 70 % жителей моногородов оценивают социально-экономическую ситуацию в моногородах как «неблагоприятную» или «терпимую с трудом» (по опросу Федеральной службы охраны Российской Федерации в 2015 году - 60 процентов).

Крайне низко оценивается жителями моногородов работа органов местного самоуправления по улучшению социально-экономической ситуации. Только 7,7 % жителей признали меры, предпринимаемые муниципальной властью, достаточными.

7. Сопровождение программ развития моногородов, разработанных в рамках реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов», планируется осуществлять Фондом с помощью информационной системы управления проектной деятельностью некоммерческой организации «Фонд развития моногородов», круг пользователей которой ограничен.

Наличие двух разрозненных информационных систем - ГАС «Управление» и информационной системы управления проектной деятельностью некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» - не способствует решению задачи комплексной информационной и аналитической поддержки для принятия решений в области управления социально-экономическим развитием моногородов и, кроме того, дополнительно усилит нагрузку на администрации муниципальных образований (моногородов) за счет дублирования информации при вводе исходных данных.

8. Минэкономразвития России в должной мере не обеспечивается координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению стабильного развития моногородов.

Отсутствие единства методологических подходов к определению конкретного перечня мер поддержки моногородов, направление средств государственной поддержки по различным «отраслевым» мероприятиям государственных программ привели к тому, что ни один из федеральных органов исполнительной власти не обладает полной и достоверной информацией об объемах поддержки моногородов, что не позволяет оценить результативность и социально-экономический эффект от их использования.

Кроме того, действующий механизм межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях не позволяет обеспечить сбалансированность бюджетов и стабилизацию социально-экономической ситуации в моногородах, исполнение полномочий на гарантированном уровне.

По информации субъектов Российской Федерации, объем поддержки за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (без учета поддержки градообразующих предприятий моногородов) в рамках реализации основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации, программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков, дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, переселения из ветхого и аварийного жилья, поддержки малого и среднего предпринимательства, софинансирования строительства объектов инфраструктуры моногородов за 2010-2016 годы составил 115852,7 млн. рублей, из них за счет средств федерального бюджета и средств фондов - 78244,7 млн. рублей (67,5 процента).

9. Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» не предусматривается при создании территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации наличие требований к проведению предварительной оценки предложений по созданию ТОСЭР, основанной на потребности субъектов Российской Федерации в предлагаемой экономической деятельности, их возможности обеспечить инвесторов соответствующими ресурсами, критериям их эффективности и порядку оценки факторов риска, а также требований к обоснованию спроса (потребности) на услуги (продукцию) в результате реализации инвестиционного проекта резидентом ТОСЭР для обеспечения проектируемого (нормативного) уровня использования проектной мощности объекта капитального строительства (объекта недвижимого имущества).

Отсутствие законодательно установленных требований по проведению экономических расчетов и обоснований при подготовке предложений по созданию ТОСЭР не позволяет рассчитывать на то, что созданные институты территориального развития в форме ТОСЭР могут быть гарантировано эффективны и достаточны для устойчивого развития каждого из моногородов.

10. Минэкономразвития России из федерального бюджета предоставлены некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» субсидии в 2014-2015 годах в общей сумме 7500,0 млн. рублей.

Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития России предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидии Фонду в разме-

ре 7229,4 млн. рублей. На 1 января 2017 года субсидия из федерального бюджета Фонду не перечислялась.

Кассовые расходы на 1 января 2017 года составили 6275,9 млн. рублей (83,6 % выделенных средств), в том числе в 2016 году - 4584,7 млн. рублей.

Ежемесячно административно-хозяйственные расходы Фонда составляли 16,4 млн. рублей (в среднем за период с октября 2014 года по декабрь 2016 года), из которых наибольший объем приходился на заработную плату, которая составляла в среднем на 1 сотрудника в 2015 году 279,6 тыс. рублей в месяц.

Расходы, не имеющие непосредственного отношения к софинансированию расходов на строительство объектов инфраструктуры и реализации новых инвестиционных проектов в моногородах, составили 775,9 млн. рублей, или 12,4 % произведенных расходов.

Отсутствие обоснованного планирования бюджетных ассигнований, выделяемых Фонду на поддержку моногородов в 2014-2016 годах, привело к значительным объемам неиспользованных средств: на 1 января 2016 года - 5808,8 млн. рублей, на 1 октября 2016 года - 4068,5 млн. рублей. Объем не использованных Фондом субсидий на 1 января 2017 года составил 1224,1 млн. рублей (19,8 % полученных средств).

11. По состоянию на 1 января 2017 года Фондом заключено 18 соглашений с субъектами Российской Федерации о софинансировании расходов по реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов, на общую сумму 11073,3 млн. рублей, из них софинансируемых за счет средств Фонда - 8650,5 млн. рублей.

В бюджеты субъектов Российской Федерации в рамках софинансирования расходных обязательств Фондом перечислено по состоянию на 1 января 2017 года 3690,0 тыс. рублей (42,6 % предусмотренного соглашениями), в том числе в 2016 году - 2231,2 тыс. рублей.

В то же время деятельность Фонда по софинансированию расходов субъектов Российской Федерации не оказала должного влияния на социально-экономическое развитие моногородов.

Из 18 соглашений о софинансировании расходов, заключенных Фондом с субъектами Российской Федерации, закончено строительство объектов инфраструктуры только по 3 соглашениям (г. Анжеро-Судженск, г. Юрга Кемеровской области, г. Набережные Челны Республики Татарстан). В Анжеро-Судженском и Юргинском городских округах Кемеровской области

осуществлялась работа по подключению к инфраструктурным объектам потенциальных потребителей.

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

В трех из шести строящихся с участием Фонда индустриальных (промышленных) парков отсутствовали резиденты (инвесторы), выразившие желание реализовать на их территориях инвестиционные проекты (Свердловская, Владимирская и Кировская области).

12. На 1 января 2017 года на обучение 93 проектных команд моногородов (484 человека) Фондом израсходовано 311,2 млн. рублей. Стоимость обучения одного слушателя (200-250 часов) составляла в 2015-2016 годах более 800,0 тыс. рублей.

Из общего количества человек, прошедших обучение, более 55 % являлись представителями бизнеса, зачастую не связанными с реализацией в моногородах инвестиционных проектов и не являющимися представителями градообразующих предприятий. Конкретной информации об участии представителей бизнеса в мероприятиях, направленных на развитие моногородов, в ходе контрольного и экспертно-аналитического мероприятий представлено не было.

По данным субъектов Российской Федерации, на 1 января 2017 года из общего количества прошедших обучение 8 человек сменили место работы и (или) жительства и более не связаны с реализацией инвестиционных проектов в моногородах.

Роль проектных команд моногородов в реализации мероприятий приоритетной программы не определена. Ответственными исполнителями за реализацию 4 основных из 9 мероприятий приоритетной программы являются главы муниципалитетов и субъектов Российской Федерации.

13. Согласно отчету Фонда о достижении значений целевых показателей эффективности использования субсидии на 1 января 2017 года количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счет субсидии, составило 2401 единицу, что превышает плановые значения более чем в 9 раз. Объем привлеченных инвестиций составил 16573287,2 тыс. рублей, что превышало плановые показатели более чем в 33 раза.

В то же время данные контрольного и экспертно-аналитического мероприятий свидетельствуют о том, что значения показателей эффективности использования субсидии Фондом по объему привлеченных инвестиций и

созданным новым рабочим местам в моногородах приведены по инвестиционным проектам, не относящимся к категории «новых инвестиционных проектов» и не взаимосвязанным с результатами реализации мероприятий по строительству объектов инфраструктуры в моногородах, и не могут являться индикаторами эффективности вложения средств Фондом.

Предложения

1. Направить письмо Президенту Российской Федерации.
2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.В. РОСЛЯК

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.А. АГАПЦОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ПЕРЧАН

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 апреля 2017 года № 24К (1169) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных в 2011-2015 годах на реализацию государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы» (совместно с Контрольно-счетной палатой Республики Башкортостан)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, правительству Московской области, правительству Пермского края.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Правительство Республики Башкортостан.

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

ОТЧЕТ
о результатах контрольного мероприятия
«Проверка целевого и эффективного использования средств
федерального бюджета, выделенных в 2011-2015 годах
на реализацию государственной программы
Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы»
(совместно с Контрольно-счетной палатой
Республики Башкортостан)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 2.3.1.1, 2.3.1.1.1-2.3.1.1.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год, пункты 2.3.1.1, 2.3.1.1.1-2.3.1.1.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по использованию средств федерального бюджета, выделенных на реализацию мероприятий, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы».

Объекты контрольного мероприятия

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (г. Москва); правительство Московской области (г. Красногорск); Прави-

тельство Республики Башкортостан (г. Уфа); правительство Пермского края (г. Пермь).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 1 декабря 2016 года по 28 апреля 2017 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проверить полноту и достаточность нормативно-правовой базы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующей отношения в области разработки и реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда».

2. Провести оценку эффективности использования средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых на реализацию государственной программы Российской Федерации «Доступная среда».

Проверяемый период деятельности: 2011-2015 годы.

Краткая характеристика проверяемой сферы

По данным Росстата, на 1 января 2016 года численность населения Российской Федерации составила 146,5 млн. человек, из них 12751 тыс. человек (8,7 %) - инвалиды. В целом, за 5 лет численность инвалидов уменьшилась на 438,0 тыс. человек, или 3,3 %, при том, что с 2015 года в общей численности инвалидов учитываются граждане, проживающие в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь. Численность детей-инвалидов в возрасте до 18 лет за 2011-2015 годы увеличилась на 56,5 тыс. человек, или на 10,1 %, и составила к 2016 году 4,9 % в общем числе инвалидов.

Численность лиц, впервые признанных инвалидами, за 5 лет уменьшилась на 17,5 % и составила 695,0 тыс. человек в 2015 году против 842,0 тыс. человек в 2011 году. Доля инвалидов трудоспособного возраста в общей численности инвалидов за 2011-2015 годы сократилась с 49,5 % в 2011 году до 46,8 % в 2015 году. При этом доля работающих инвалидов в общей численности инвалидов возросла с 17,7 % на конец 2011 года до 20,5 % на конец 2015 года.

Численность инвалидов, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы, за 5 лет уменьшилась на 47,3 % и составила 165,21 тыс. человек в 2015 году (против 243,41 тыс. человек в 2011 году). При этом, по данным Роструда, численность инвалидов, нашедших работу (доходное занятие), в 2015 году уменьшилась на 14879 человек, или на 17,5 процента.

Результаты контрольного мероприятия

1. Полнота и достаточность нормативно-правовой базы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующей отношения в области разработки и реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»

Вопросы обеспечения доступности для инвалидов объектов социальной и производственной инфраструктуры, средств транспорта, связи и информатики в проверяемый период были отражены в Указе Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 года № 1156 «О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности», федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2000-2005 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2000 года № 36, федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2006-2010 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 832, государственной программе «Доступная среда» на 2011-2015 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2011 года № 175 «О государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы» (далее - ГП-2011), а также ее редакциях, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 2181-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы» (далее - ГП-2012), постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы» (далее - ГП-2014), постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 года № 146 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы» (далее - ГП-2015, действующая редакция), Федеральным законом от 3 мая 2012 года № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» и иными документами.

В целях реализации прав каждого человека органами государственной власти, местного самоуправления и организациями различных организаци-

онно-правовых форм создаются необходимые условия для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, информации, что отражено в федеральных законах от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 181-ФЗ), от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», от 7 июня 2003 года № 126-ФЗ «О связи», от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», в Градостроительном кодексе Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ.

Во исполнение Федерального закона № 181-ФЗ был принят ряд ведомственных актов, направленных на обеспечение инвалидам равных с другими возможностей в реализации гражданских, экономических, социальных и других прав и свобод, в частности приказом Минздрава России от 12 ноября 2015 года № 802н утвержден Порядок обеспечения условий доступности для инвалидов объектов инфраструктуры государственной, муниципальной и частной системы здравоохранения и предоставляемых услуг в сфере охраны здоровья, а также оказания им при этом необходимой помощи, приказом Минобрнауки России от 9 ноября 2015 года № 1309 утвержден Порядок обеспечения условий доступности для инвалидов объектов и предоставляемых услуг в сфере образования, а также оказания им при этом необходимой помощи, приказом Минкультуры России от 16 ноября 2015 года № 2800 утвержден Порядок обеспечения условий доступности для инвалидов культурных ценностей и благ, приказом Минкультуры России от 16 ноября 2015 года № 2802 утвержден Порядок обеспечения условий доступности для инвалидов музеев, включая возможность ознакомления с музейными предметами и музейными коллекциями в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов. Аналогичные порядки утверждены и другими федеральными органами исполнительной власти, в том числе Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации.

В связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов»

(далее - Федеральный закон № 419-ФЗ) в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов внесены изменения, согласно которым не допускается дискриминация по признаку инвалидности, особое внимание уделено обеспечению доступности для инвалидов различных объектов и услуг (учреждений культуры и искусства, медицинских организаций, транспортных объектов, объектов связи, избирательных участков и др.); определены минимальные стандарты доступности, а также необходимость оказания помощи инвалидам в преодолении различных барьеров, мешающих получению ими услуг наравне с другими лицами; предусмотрено, что официальные сайты органов власти всех уровней должны стать доступными для инвалидов по зрению, в органах внутренних дел должны появиться сотрудники, владеющие навыками русского жестового языка, и иные.

Концептуальное, методологическое, финансовое, методическое, организационное, управленческое и информационное обеспечение редакций госпрограммы «Доступная среда» в целом соответствует Порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (далее - Порядок).

Ответственным исполнителем госпрограммы «Доступная среда» в 2011 году определен Минздравсоцразвития России, с 2012 года - Минтруд России. В целом, в 2011-2015 годах сформировался следующий состав соисполнителей и участников госпрограммы - Минкультуры России, Минспорт России, Минтранс России, Минобрнауки России, Минфин России, Минрегион России, Минпромторг России, Минсвязи России, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное медико-биологическое агентство, а также Фонд социального страхования Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

В течение проверяемого периода госпрограмма переутверждалась четыре раза. В результате вносимых изменений цели, задачи, показатели, ожидаемые результаты госпрограммы и объемы бюджетных ассигнований подверглись существенной корректировке.

Так, в ГП-2011 одной из целей являлось формирование к 2016 году условий для беспрепятственного доступа к приоритетным объектам

и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения (здравоохранение, культура, транспорт, информация и связь, образование, социальная защита, спорт и физическая культура, жилой фонд).

В ГП-2015 цель была изменена на создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих интеграции инвалидов в общество и повышению уровня их жизни. При этом в качестве приоритетных сфер жизнедеятельности госпрограммой были определены здравоохранение, культура, транспортная и пешеходная инфраструктура, информация и связь, образование, социальная защита, занятость, спорт и физическая культура. Жилой фонд исключен из числа приоритетных сфер.

В ходе проверки установлено, что цели госпрограммы «Доступная среда» не в полной мере соответствуют Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», где отмечается, что достижение стратегической цели обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан гарантируется, в том числе, за счет обеспечения доступности объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур для инвалидов и других маломобильных групп населения.

Кроме того, направления реализации целей госпрограммы не в полной мере соответствуют направлениям действий в отношении инвалидов, определенным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (далее - Концепция 2020).

Так, в Концепции 2020 одним из направлений действий является реализация мероприятий по обеспечению доступности для инвалидов жилья, объектов социальной инфраструктуры, транспорта. Целью ГП-2011, ГП-2012 и ГП-2014 являлось формирование к 2016 году условий для беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения. При этом понятия приоритетных объектов и услуг действующим законодательством Российской Федерации не определены.

В ГП-2015 данная цель исключена, при этом основания для вывода о завершении формирования условий для беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в 2016 году отсутствуют.

Основными задачами ГП-2011, ГП-2012, ГП-2014 являлись оценка состояния доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, устранение социальной разобщенности инвалидов и граждан, не являющихся инвалидами, модернизация государственной системы медико-социальной экспертизы, обеспечение равного доступа инвалидов к реабилитационным услугам.

В ГП-2015 перечень задач госпрограммы и их формулировки были изменены. В действующей редакции остались три задачи - обеспечение равного доступа инвалидов к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, обеспечение равного доступа инвалидов к реабилитационным и абилитационным услугам, включая обеспечение равного доступа к профессиональному развитию и трудоустройству, и обеспечение объективности и прозрачности деятельности учреждений медико-социальной экспертизы.

При этом исключение из перечня задач госпрограммы задачи по устранению социальной разобщенности инвалидов и граждан, не являющихся инвалидами, в то время как цель госпрограммы - создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих интеграции инвалидов в общество и повышению уровня их жизни, - не является достаточно обоснованным. Исключение данной задачи не только осложнит достижение заявленной цели, но и ставит вопрос об обоснованности реализации и финансирования ряда практических мероприятий, в том числе, связанных с проведением социологических опросов, субтитрированием телевизионных программ и пр.

Формулировки задач в действующей редакции госпрограммы не обеспечивают достижение заявленных целей, не увязаны с ожидаемыми конечными результатами программы, что не соответствует абзацу 2 пункта 23 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 года № 690 (далее - Методические указания № 690), а также абзацу 1 пункта 17 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года № 582 (далее - Методические указания № 582), согласно которым сфор-

мулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

Проверкой установлено, что перечень и формулировки показателей и индикаторов госпрограммы за период ее реализации неоднократно пересматривались. За 5 лет количество показателей увеличилось с 14 в 2011 году до 55 в 2015 году. Изменения формулировок были связаны в основном с изменением положений законодательства Российской Федерации (отражение вопросов абилитации инвалидов, профессионального развития и трудоустройства инвалидов).

При этом в госпрограмме не нашли отражения показатели, установленные в Концепции 2020, такие как «рост удельного веса детей-инвалидов, получивших реабилитационные услуги в специализированных учреждениях для детей с ограниченными возможностями, в общем количестве детей инвалидов» и «достижение к 2020 году уровня занятости инвалидов в Российской Федерации 40 % от общего числа инвалидов».

Только по трем определенным в госпрограмме показателям возможно построение динамических рядов, в том числе для проведения оценки эффективности реализации госпрограммы - «доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов», «доля инвалидов, положительно оценивающих отношение населения к проблемам инвалидов, в общей численности опрошенных инвалидов», «доля главных бюро медико-социальной экспертизы по субъектам Российской Федерации, оснащенных специальным диагностическим оборудованием, в общем количестве главных бюро медико-социальной экспертизы по субъектам Российской Федерации».

Изменение формулировок показателей также осложняет оценку результатов реализации программы. Так, показатель «доля инвалидов, получивших положительные результаты реабилитации, в общей численности инвалидов, прошедших реабилитацию (взрослые)» в 2015 году заменен на имеющий совершенно иную смысловую нагрузку показатель - «доля инвалидов, получивших мероприятия по реабилитации и/или абилитации в общей численности инвалидов, имеющих такие рекомендации в индивидуальной программе реабилитации или абилитации (взрослые)».

Помимо изменений перечня и формулировок показателей/индикаторов, в различных редакциях госпрограммы зафиксированы различные количественные значения одних и тех же показателей.

Так, в ГП-2012 и ГП-2014 предусмотрен рост значения показателя «рост доли главных бюро медико-социальной экспертизы, оснащенных специальным диагностическим оборудованием, в общем количестве главных бюро медико-социальной экспертизы» с 10 % в 2010 году до 86 % к 2016 году. В ГП-2015 рост данного показателя к 2016 году предусматривается до 100 %. В ГП-2012 установлен показатель «увеличение доли инвалидов, получивших положительные результаты реабилитации, в общей численности инвалидов, прошедших реабилитацию (взрослые/дети)» и увеличение его значения с 6,5/6,3 (%) в 2010 году до 14,5/12 (%) к 2016 году. В то же время в ГП-2014 значения аналогичного показателя установлены 42,2/51,7 (%) в 2010 году и 44/52 (%) к 2016 году.

Данная ситуация свидетельствует о недостаточной обоснованности показателей/индикаторов госпрограммы и невозможности их применения для объективной и достоверной оценки эффективности ее реализации.

Проверкой установлено, что из 22 нормативных правовых актов, запланированных к разработке и утверждению Планом реализации мероприятий ГП-2011 (далее - План) в 2011-2015 годах, участниками госпрограммы в установленные сроки принято 16, в том числе:

приказы Минздравсоцразвития России от 12 июля 2011 года № 712н «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 17 марта 2011 года № 175 «О государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы» в части реализации в 2011-2012 годах пилотного проекта по отработке формирования доступной среды на уровне субъектов Российской Федерации», от 28 июля 2011 года № 823н «Об утверждении классификации технических средств реабилитации (изделий) в рамках федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду»;

приказы Минтруда России от 25 декабря 2012 года № 626 «Об утверждении методики формирования и обновления карт доступности объектов и услуг, отображающих сравниваемую информацию о доступности объектов и услуг для инвалидов и других маломобильных групп населения», от 25 декабря 2012 года № 627 «Об утверждении методики, позволяющей объективизировать и систематизировать доступность объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения, с возможностью учета региональной специфики», от 3 июля 2013 года № 291н «Об утверждении нормативов оснащения учреждений главных бюро медико-социальной экспертизы по субъектам Российской Фе-

дерации специальным диагностическим оборудованием», от 18 февраля 2013 года № 65н «Об утверждении показаний и противопоказаний для назначения технических средств реабилитации инвалидам с учетом их особых потребностей», от 6 декабря 2012 года № 575 «Об утверждении примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения»;

приказ Минспорта России от 9 июля 2014 года № 578 «Об утверждении Методических рекомендаций, выполнение которых обеспечивает доступ спортсменов-инвалидов и инвалидов из числа зрителей к спортивным мероприятиям, с учетом особых потребностей инвалидов»;

приказ Минкомсвязи России от 25 апреля 2014 года № 108 «Об утверждении Методических рекомендаций об особенностях обеспечения информационной доступности в сфере теле-, радиовещания, электронных и информационно-коммуникационных технологий» и др.

Приказом Минтруда России от 25 декабря 2012 года № 627 утверждена методика, позволяющая объективизировать и систематизировать доступность объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения, с возможностью учета региональной специфики (далее - Методика № 627), рекомендованная для использования органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при организации работы по паспортизации и классификации объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения с целью объективной оценки состояния их доступности для указанных категорий граждан.

Два нормативных правовых акта приняты с нарушением установленных сроков. Приказ Минкультуры России от 9 сентября 2015 года № 2400 «Об утверждении требований доступности к учреждениям культуры с учетом особых потребностей инвалидов и других маломобильных групп населения» издан на 9 месяцев позже установленного в Плане программы срока. С нарушением срока на три месяца Минтрудом России издан приказ от 21 мая 2014 года № 343 «О внесении изменений в приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 6 декабря 2012 года № 575 «Об утверждении примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения».

Не принято четыре нормативных правовых акта, в том числе федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам реабилитации и социальной интеграции инвалидов» и три ведомственных правовых акта - «Об объективизации потребностей учреждений культуры в специальных технических устройствах и объемах финансирования с целью обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения» (ответственный - Минкультуры России), «Об утверждении методических рекомендаций по созданию доступной среды для получения образования детьми-инвалидами в общеобразовательных организациях» (ответственный - Минобрнауки России), «О формировании методологии создания транспортной системы, адаптированной с учетом особых потребностей инвалидов и других маломобильных групп населения по видам транспорта (морской, воздушный, колесный, железнодорожный и др.)» (ответственный - Минтранс России).

Аналогично госпрограмме «Доступная среда» в субъектах Российской Федерации разработаны и реализуются региональные программы либо соответствующие подпрограммы в составе иных государственных программ субъектов Российской Федерации.

Так, в Республике Башкортостан в 2011-2014 годах реализовывалась республиканская целевая программа «Доступная среда» на 2011-2015 годы, утвержденная постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28 апреля 2011 года № 130. С 2015 года мероприятия по обеспечению беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности людей с ограниченными возможностями реализуются в рамках подпрограммы «Доступная среда» государственной программы «Социальная защита населения Республики Башкортостан», утвержденной постановлением Правительства Республики Башкортостан от 31 декабря 2014 года № 671.

В Пермском крае в 2012-2014 годах действовала долгосрочная целевая программа «Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края на 2012-2014 годы», утвержденная постановлением правительства Пермского края от 2 декабря 2011 года № 998-п. С 2014 года реализуется государственная программа Пермского края «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края», утвержденная постановлением правительства Пермского края от 3 октября 2013 года № 1316-п.

В Московской области в 2012-2013 годах меры по обеспечению доступности объектов и услуг реализовывались в рамках долгосрочной целевой программы «Доступная среда» на 2012-2015 годы, утвержденной постановлением правительства Московской области от 28 декабря 2011 года № 1649/54, а с 2014 года - в рамках подпрограммы «Доступная среда» государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, утвержденной постановлением правительства Московской области от 23 августа 2013 года № 658/36.

В ходе проверки установлено, что в целом в Российской Федерации нормативно-правовая база, позволяющая реализовать мероприятия госпрограммы «Доступная среда», сформирована. Применяемые методические подходы обеспечения доступности среды жизнедеятельности распространяются на жилье, образование, информацию и связь, физическую культуру и спорт. Вместе с тем в отношении таких жизненно важных для инвалидов сфер жизнедеятельности, как транспорт, здравоохранение методические подходы определены недостаточно, что создает риски недостижения в этих сферах целевых установок госпрограммы «Доступная среда».

Кроме того, на федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, содержащий закрытый перечень направлений использования средств, выделенных в рамках госпрограммы «Доступная среда», что формирует риски финансирования мероприятий и осуществления расходов, не связанных с повышением доступности объектов и услуг для инвалидов и маломобильных граждан. При этом в период 2011-2016 годов какие-либо разъяснения федеральных органов исполнительной власти по данному вопросу отсутствовали.

Кроме того, понятие «приоритетный объект в приоритетной сфере жизнедеятельности» существенно сужает круг объектов, подлежащих приведению в состояние доступности, что не соответствует пункту 1 статьи 9 Конвенции о правах инвалидов, принятой резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 года (далее - Конвенция о правах инвалидов), согласно которому «государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах. Эти меры, которые включают выявление и устранение препятствий и барьеров, мешающих доступности, должны распространяться, в частности, а) на здания, дороги, транспорт и другие внутренние

и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места; б) на информационные, коммуникационные и другие службы, включая электронные службы и экстренные службы».

2. Оценка эффективности использования средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых на реализацию государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»

2.1. Анализ ресурсной обеспеченности мероприятий государственной программы «Доступная среда»

Паспортом ГП-2011 ресурсное обеспечение на 2011-2015 годы было определено в объеме 4252,33 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 26264,0 млн. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации - 19718,33 млн. рублей, внебюджетных источников - 269,34 млн. рублей. В паспорте действующей редакции госпрограммы объем финансирования за аналогичный период увеличен более чем в 3,6 раза, в том числе за счет средств федерального бюджета на 143157,8 млн. рублей, и составил 169421,84 млн. рублей. Изменение объемов финансирования в основном связано с переформатированием госпрограммы (с беспрограммной редакции на госпрограмму с двумя подпрограммами) и увеличением финансирования мероприятия на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации (далее - ТСР) в 3,2 раза: с 26897,8 млн. рублей (в первой редакции) до 86085,2 млн. рублей (во второй редакции).

Федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в проверяемом периоде предусматривались бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий госпрограммы, объемы которых соответствовали показателям ресурсного обеспечения госпрограммы.

При этом бюджетные назначения сводной бюджетной росписи с 2012 года ежегодно превышали объемы ресурсного обеспечения, указанного в паспорте госпрограммы. Так, в 2012 году превышение составило 6950,8 млн. рублей (25,6 %), в 2013 году - 7835,2 млн. рублей (28,4 %), в 2014 году - 4648 млн. рублей (13,0 %), в 2015 году - 10883, млн. рублей (28,7 %). Это обусловлено внесением изменений в бюджетную роспись в части увеличения расходов на обеспечение инвалидов ТСР.

В проверяемом периоде применялись различные подходы к формированию ресурсного обеспечения госпрограммы.

До 2014 года в структуре финансовых ресурсов госпрограммы предусматривались как средства федерального бюджета, так и средства бюджетов субъектов Российской Федерации, начиная с 2014 года - только средства федерального бюджета. С 2014 года средства бюджетов субъектов Российской Федерации отражались в региональных бюджетах как средства на реализацию государственных региональных программ.

В 2011-2015 году сложилось следующее распределение бюджетных ассигнований на реализацию госпрограммы в разрезе подпрограмм:

(млн. руб.)

Наименование Госпрограммы, подпрограммы	ГП-2011	ГП-2012	В % к предыдущему году	ГП-2014	В % к предыдущему году	ГП-2015	В % к предыдущему году
Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда»	46252,33*	180331,87	389	168437,5	93,4	169421,8	100,5
подпрограмма «Обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения»	-	48594,18	-	28606,32	58,9	19534,73	68,2
в % к итогу	-	26,9	-	17,0	-	11,5	-
в том числе федеральный бюджет	-	28605,85	-	28606,32	100,0	19534,73	68,2
бюджеты субъектов Российской Федерации	-	19718,99	-	-	-	-	-
иные источники	-	269,34	-	-	-	-	-
подпрограмма «Совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы»	-	131737,69	-	139831,15	106,1	**	**
в % к итогу	-	73,1	-	83,0	-	-	-
в том числе федеральный бюджет	-	131737,69	-	139831,15	106,1	-	-
бюджеты субъектов Российской Федерации	-	0	-	-	-	-	-
иные источники	-	0	-	-	-	-	-

* В редакции 2011 года подпрограммы не выделялись.

** В структуру ГП-2015 вошли 3 подпрограммы, одна из которых (04 01) сопоставима с предыдущими редакциями, и 2 новые подпрограммы, включающие «Совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов» (код подпрограммы 04 02) и «Совершенствование государственной системы медико-социальной экспертизы» (код подпрограммы 04 03).

Паспортом ГП-2015 на 10 лет реализации госпрограммы общий объем бюджетных ассигнований федерального бюджета определен в сумме 424553,04 млн. рублей, из них на 2011-2015 годы - 169421,84 млн. рублей.

Паспортом госпрограммы на реализацию трех подпрограмм из федерального бюджета предусмотрены следующие объемы бюджетных ассигнований:

подпрограммы 1 «Обеспечение условий доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения» - 39712,62 млн. рублей (или 9,4 % от общего объема средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию госпрограммы), в том числе на период 2011-2015 годов - 19534,7 млн. рублей (или 11,5 % от общего объема средств);

подпрограммы 2 «Совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов» - 281244,8 млн. рублей (или 66,3 % от общего объема средств), в том числе на 2011-2015 годы - 107506,2 млн. рублей (или 63,5 % от общего объема средств);

подпрограммы 3 «Совершенствование государственной системы медико-социальной экспертизы» - 103595,62 млн. рублей (или 24,4 % от общего объема средств), в том числе на 2011-2015 годы - 42380,9 млн. рублей (или 25 % от общего объема средств).

Таким образом, в 2011-2015 годах на реализацию мероприятий по обеспечению доступности объектов и услуг было предусмотрено только 11,5 % от общего объема средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию госпрограммы.

В ходе проверки установлено, что в Московской области в 2012-2015 годах ресурсное обеспечение мероприятий по обеспечению доступности (в 2012-2014 годах - в рамках долгосрочной целевой программы «Доступная среда» на 2012-2015 годы, утвержденной постановлением правительства Московской области от 28 декабря 2011 года № 1649/54, а с 2014 года - в рамках подпрограммы «Доступная среда» государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, утвержденной постановлением правительства Московской области от 23 августа 2013 года № 658/36), планировалось в общем объеме 2921,9 млн. рублей, в том числе за счет: средств федерального бюджета - 665,7 млн. рублей (22,8 % от общего объема средств), средств областного бюджета - 2155,5 млн. рублей (73,8 %), средств бюджетов муниципальных образований - 42,0 млн. рублей (1,4 %), внебюджетных средств - 43,7 млн. рублей (1,5 %), а также средств гранта, полученного от Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, - 10,5 млн. рублей (0,4 процента).

В составе подпрограммы «Доступная среда» государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской

области» на 2014-2018 годы сформулировано пять задач, одна из которых направлена на повышение уровня доступности объектов инфраструктуры и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения и другая - на повышение доступности и качества реабилитационных услуг.

При этом ресурсное обеспечение на весь период действия задачи по повышению уровня доступности приоритетных объектов и услуг предусмотрено в сумме 2575,95 млн. рублей (или 86,1 % от общего объема ресурсного обеспечения программы), в том числе за счет средств: областного бюджета - 1917,79 млн. рублей (или 75,6 % от общего объема средств областного бюджета), федерального бюджета - 658,15 млн. рублей (или 99,9 % от суммы средств, выделенных из федерального бюджета).

На повышение доступности и качества реабилитационных услуг предусмотрено 118,64 млн. рублей (или 3,9 % от общего объема средств), в том числе: из областного бюджета - 118,16 млн. рублей, из федерального бюджета - 0,48 млн. рублей.

В Пермском крае общий объем средств, предусмотренных в 2012-2015 годах для реализации мероприятий региональной государственной программы «Доступная среда», составил 264,77 млн. рублей, в том числе: средства федерального бюджета - 160,78 млн. рублей (или 60,7 % от общего объема финансирования), средства областного бюджета - 103,99 млн. рублей (или 39,3 %). При этом средства федерального бюджета в полном объеме планировались только на решение задачи по повышению уровня доступности приоритетных объектов и услуг.

В Республике Башкортостан общий объем финансирования мероприятий в 2011-2015 годах, предусмотренных региональной программой, составил 1002,3 млн. рублей, из них за счет: средств федерального бюджета - 487,37 млн. рублей (48,6 % от общего объема финансирования), консолидированного бюджета Республики Башкортостан - 514,93 млн. рублей (51,4 % от общего объема финансирования), внебюджетных источников - 0,0037 млн. рублей. При этом в госпрограмме Республики Башкортостан в период 2011-2015 годов на реализацию мероприятий, направленных на повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных граждан, предусматривалось 960,73 млн. рублей (95,8 % от общего объема финансирования госпрограммы), в том числе средства: федерального бюджета - 448,1 млн. рублей (46,6 %), консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации - 512,58 млн. рублей (53,4 процента).

Региональными программами основной объем ресурсного обеспечения планировался к направлению на реализацию мероприятий по повышению уровня доступности приоритетных объектов и услуг.

В целом по госпрограмме в 2011-2015 годах сложилось следующее распределение общего объема финансирования за счет средств федерального бюджета между участниками госпрограммы (в четырех редакциях):

(млн. руб.)

Название ведомства	Код главы	ГП-2011	ГП-2012	ГП-2014	ГП-2015
Общий объем средств федерального бюджета (по данным паспорта)		26264,00	160343,54	168437,50	169421,80
Минкомсвязь России	071	972,52	942,01	942,02	927,10
в % к итогу	071	3,70	0,60	0,60	0,50
Минобрнауки России	074	9000,49	8991,79	4850,85	7852,65
в % к итогу	074	34,30	5,60	2,9	4,60
Минфин России	092	-	49068,00	53801,37	44801,85
в % к итогу	092	-	30,60	31,90	26,40
Роспечать	135	-	723,69	787,70	798,65
в % к итогу	135	-	0,50	0,47	0,47
Минтруд России	149	13087,87*	93200,94	100691,47	107655,68
в % к итогу	149	49,80	58,10	59,80	63,50
ФМБА России	388	2948,67	7163,00	7114,60	7092,02
в % к итогу	388	11,20	4,50	4,22	4,17
Минспорт России	777	210,14	209,79	178,42	222,86
в % к итогу	777	0,80	0,10	0,10	0,10

* Средства, предусмотренные Минздравсоцразвития России.

Наряду с указанными ведомствами средства федерального бюджета на 2011 год распределялись Минтрансу России (17 млн. рублей), Минкультуры России (7,89 млн. рублей), Минрегиону России (16,38 млн. рублей) и Минпромторгу России (3,04 млн. рублей). В среднем ежегодные ассигнования составляли 33,9 млрд. рублей.

Согласно отчетным данным Минтруда России, общий объем средств федерального бюджета для реализации госпрограммы за пять лет составил 159881,3 млн. рублей, кассовое исполнение - 158471,7 млн. рублей, или 99,1 % от выделенных бюджетных ассигнований.

Наибольшую долю в объеме расходов по госпрограмме составили межбюджетные трансферты бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации: в 2013 году - 35,5 %, в 2014 году - 44,7 % от общего объема расходов госпрограммы.

Основная часть средств для реализации подпрограммы «Совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов», в том числе более 80 % средств федерального бюджета госпрограммы, была предусмотрена на реализацию мероприятия «Обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий» и «Обеспечение деятельности подведомственных федеральных учреждений медико-социальной экспертизы» (ответственный исполнитель - Минтруд России). При этом объем финансирования обеспечения инвалидов ТСП в 2012-2015 годах вырос с 86085,24 млн. рублей в 2012 году до 99622,51 млн. рублей в 2015 году (рост 15,7 %). В действующей редакции госпрограммы на реализацию обеспечения инвалидов ТСП на 2011-2015 годы предусмотрено 99581,52 млн. рублей (или 58,8 % от всех расходов госпрограммы).

Подпрограммой «Совершенствование государственной системы медико-социальной экспертизы» предусмотрена реализация основных мероприятий на общую сумму 42380,88 млн. рублей, из них на обеспечение деятельности учреждений медико-социальной экспертизы - 39171,39 млн. рублей, или 23,1 % всех расходов госпрограммы на 2011-2015 годы.

По направлению расходов - содействие реализации мероприятий субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения - в 2011-2015 годах было предусмотрено 16443,1 млн. рублей, или 9,7 % от всех расходов госпрограммы.

Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на организацию доступности объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности (здравоохранении, образовании, спорте, культуре и иных) составили 12770,56 млн. рублей, или 7,5 % от общего объема средств, предусмотренных на реализацию госпрограммы.

Расходы на организацию социологических исследований и общественно-просветительских кампаний в соответствующей сфере планировались в объеме 1061,93 млн. рублей (менее 1 процента).

Анализ структуры расходов региональных программ показал, что подходы субъектов Российской Федерации к распределению средств различаются.

Так, в структуре расходов госпрограммы Республики Башкортостан «Доступная среда» в 2011-2015 годах наибольший объем средств предусматривался на реализацию мероприятия «Формирование сети базовых общеобразовательных организаций, в которых созданы условия для инклюзивного образования детей-инвалидов, и обеспечение физической

и информационной доступности для инвалидов организаций профессионального образования» - 627,72 млн. рублей (62,6 % от общего объема средств, предусмотренных на реализацию республиканской программы), а также на мероприятия по обеспечению физической и информационной доступности для инвалидов и других маломобильных граждан учреждений здравоохранения, спорта, культуры, транспорта, социальной защиты и занятости населения путем внедрения специального оборудования - 328,24 млн. рублей (32,7 процента).

В Московской области в рамках региональной госпрограммы средства федерального бюджета в сумме 618,71 млн. рублей распределены по трем направлениям: обеспечение доступности объектов - 410,0 млн. рублей (66,3 %), инклюзивное образование - 203,5 млн. рублей (32,8 %), доступность занятий спортом для инвалидов - 5,2 млн. рублей (0,9 процента).

**2.2. Анализ и оценка эффективности использования субсидии
федерального бюджета на реализацию мероприятий
государственной программы «Доступная среда» в разрезе направлений
расходов, в том числе достижения показателей результативности
предоставления субсидии, достижения объектами
контрольного мероприятия значений показателей,
установленных государственной программой «Доступная среда»**

В целях реализации мероприятий по обеспечению доступности объектов и услуг госпрограммы предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. Субсидии предоставляются в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, установленными соответствующими приложениями к ГП-2011, ГП-2012, ГП-2014 и ГП-2015.

Так, приложением № 6 к ГП-2011 установлены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, включенных в программы субъектов Российской Федерации, разработанные на основе примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных граждан.

Приложением № 7 к ГП-2011 установлены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку учреждений спортивной

направленности по адаптивной физической культуре и спорту в субъектах Российской Федерации.

Приложением № 8 к ГП-2011 установлены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение мероприятий по формированию в субъектах Российской Федерации сети базовых образовательных учреждений, обеспечивающих совместное обучение инвалидов и лиц, не имеющих нарушений развития.

Общими для вышеперечисленных правил являются предоставление субсидии при наличии в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, на финансирование которого предоставляется субсидия; наличие соглашения; наличие программы (плана) субъекта Российской Федерации, предусматривающей осуществление на территории субъекта Российской Федерации мероприятий, на финансирование которых предоставляется субсидия; наличие обязательства субъекта Российской Федерации по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых программой (планом), значению показателя результативности, установленному соглашением.

В то же время ряд мероприятий по повышению доступности для инвалидов объектов и услуг реализуется муниципальными образованиями за счет средств их бюджетов, не входящих в бюджет субъекта Российской Федерации. В Правилах формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», данное обстоятельство учтено. Однако до настоящего времени формы соглашений о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и формы отчетов не включают в себя информацию (соответствующие разделы) о расходах бюджетов муниципальных образований, в связи с чем не являются корректными в полной мере и нуждаются в актуализации.

Всего в 2011-2015 годах были заключены 632 соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета на общую сумму 12770,56 млн. рублей. Субсидии из федерального бюджета предоставлялись субъектам Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти (Минтрудом России, Минспортом России и Минобрнауки России) на осно-

вании заключенных соглашений с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Соглашения перечисленными федеральными органами исполнительной власти с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации заключались:

Минспортом России - с 2011 года на поддержку учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту в субъектах Российской Федерации;

Минтрудом России - с 2013 года на реализацию мероприятий, включенных в программы субъектов Российской Федерации, разработанные на основе примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, утвержденной приказом Минтруда России от 6 декабря 2012 года № 575;

Минобрнауки России - в 2011-2013 годах на проведение мероприятий по формированию в субъектах Российской Федерации сети базовых образовательных учреждений, реализующих программы общего образования, обеспечивающих совместное обучение инвалидов и лиц, не имеющих нарушений развития; в 2014-2015 годах - на осуществление мероприятий в части создания в общеобразовательных организациях условий для инклюзивного образования детей-инвалидов, в том числе создание универсальной безбарьерной среды для беспрепятственного доступа и оснащение общеобразовательных организаций специальным, в том числе учебным, реабилитационным, компьютерным оборудованием и автотранспортом.

2.2.1. Анализ реализации соглашений, заключенных Минтрудом России с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на предоставление субсидии из федерального бюджета на софинансирование мероприятий, включенных в программы субъектов Российской Федерации, разработанные на основе примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, утвержденной приказом Минтруда России от 6 декабря 2012 года № 575 (далее - Соглашения МТ)

В ходе проверки реализации заключенных Соглашений МТ установлены недостатки формирования отчетных данных по исполнению указанных

соглашений, а также отсутствие контроля со стороны Минтруда России за соблюдением условий предоставления субсидии, предусмотренных пунктами 21-22 Соглашения МТ.

В частности, отчеты ряда субъектов Российской Федерации содержат сведения о недостижении значения показателя результативности использования субсидии из федерального бюджета, установленного соглашениями (формы Соглашения МТ утверждались соответствующими приказами Минтруда России).

Так, приказом Минтруда России от 29 мая 2015 года № 328н «Об утверждении формы соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на финансирование расходов на реализацию мероприятий, включенных в государственную программу субъекта Российской Федерации, и формы заявки о ее перечислении, форм отчетов об исполнении субъектом Российской Федерации обязательств, вытекающих из соглашения, и перечня документов, предоставляемых одновременно с государственной программой субъекта Российской Федерации» (далее - приказ № 328н) утверждены форма Соглашения МТ и четыре формы отчетов об исполнении Соглашения МТ.

Подпунктом 2 пункта 15 Соглашения МТ, заключенного между Минтрудом России и правительством Тульской области от 28 июля 2015 года № 15-С-13-ГП-55, определено, что правительство Тульской области обязуется обеспечить соответствие значений показателей результативности предоставления субсидии, устанавливаемых программой Тульской области, значению показателя результативности предоставления субсидии «доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов» - 49 %, общее количество объектов - 90, из них количество дооборудованных к концу отчетного периода - 44 объекта, в том числе в 2015 году - 20 объектов (показатель результативности).

Согласно данным годового отчета Тульской области фактическое достижение показателя результативности использования субсидии из федерального бюджета бюджету Тульской области в 2015 году в отчете Тульской области (подписан заместителем министра - директором департамента социальной политики минтруда Тульской области И.А. Щербаковым) отражено как достигнутое в полном объеме - 49 %, или 44 объекта (форма приложения № 3 к приказу № 328н).

В то же время в годовом отчете Тульской области (форма приложения № 4 к приказу № 328н) о реализации мероприятий, включенных в государственную программу субъекта Российской Федерации (подписан тем же должностным лицом, И.А. Щербаковым), представлена информация о выполнении мероприятий по обеспечению доступности в отношении 25 приоритетных объектов, из которых в отношении 18 объектов доступность обеспечена в полном объеме, в отношении 4 объектов - частично, в отношении 3 объектов указан статус «выполнено в полном объеме», в то же время указано, что завершение работ и оплата обязательств запланированы на 2016 год.

Таким образом, представленные Минтрудом России в ходе проверки годовые отчеты субъектов Российской Федерации не всегда позволяют подтвердить достижение показателя результативности указанным регионом.

При этом данные, подтверждающие проведение проверок Минтрудом России за исполнением условий Соглашений МТ, в ходе контрольного мероприятия не установлены.

Кроме того, анализ Соглашений МТ показал, что Минтрудом России в нарушение подпункта «е» пункта 5 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, включенных в программы субъектов Российской Федерации, разработанные на основе примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 1225 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Российской Федерации» (далее - Правила № 1225), порядок оценки эффективности использования субсидии в Соглашениях МТ не установлен.

На начало реализации госпрограммы «Доступная среда» достоверная информация об общем количестве объектов в приоритетных сферах жизнедеятельности как в целом по Российской Федерации, так и в разрезе субъектов Российской Федерации отсутствовала.

В связи с этим оценить результативность и эффективность расходов на реализацию мероприятий по обеспечению доступности объектов и услуг как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов не представляется возможным.

В ходе контрольного мероприятия выявлены нарушения и недостатки при выделении и использовании субсидий.

Так, в Московской области в рамках реализации мероприятий по созданию безбарьерной среды в учреждениях здравоохранения подпрограммы «Доступная среда» государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, утвержденной постановлением правительства Московской области от 23 августа 2013 года № 658/36 «Об утверждении государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы», учреждениям здравоохранения Московской области в 2014-2015 году предоставлялись субсидии на иные цели, источником финансового обеспечения которых были средства федерального бюджета. Общий объем средств, направленный на обеспечение доступности объектов и услуг в сфере здравоохранения, в 2014-2015 году составил 70,0 млн. рублей.

Субсидии учреждениям здравоохранения предоставлялись в соответствии с Порядком определения объема и условий предоставления субсидий на иные цели государственным бюджетным и автономным учреждениям Московской области, утвержденным постановлением правительства Московской области от 17 апреля 2012 года № 507/14 (далее - Порядок предоставления субсидий на иные цели).

Проверкой установлено, что в рамках реализации мероприятий по созданию безбарьерной среды в 2014-2015 годах предоставление субсидий учреждениям здравоохранения Московской области осуществлялось на основании заявок отдельных учреждений здравоохранения, которые направлялись на имя министра здравоохранения (Н.В. Суслоновой).

При этом в нарушение пункта 4 Порядка предоставления субсидии на иные цели в 2014-2015 годах в отсутствие расчетов и финансово-экономического обоснования размера субсидии минздравом Московской области определен объем и предоставлена субсидия 16 учреждениями здравоохранения только на основании заявок.

Кроме того, в 2014-2015 годах трем учреждениям здравоохранения (в 2014 году - ГАУЗ МО «Клинический центр восстановительной медицины и реабилитации», ГБУЗ МО «Московская областная детская клиническая травматолого-ортопедическая больница», в 2015 году - ГБУЗ МО «Московский областной научно-исследовательский институт акушерства и гинекологии») минздравом Московской области определен объем и предоставлены субсидии на иные цели на общую сумму 12,6 млн. рублей в отсутствие заявок, расчетов и финансово-экономического обоснования

размера субсидии, что также является нарушением пункта 4 Порядка предоставления субсидии на иные цели.

В нарушение пункта 6 Порядка предоставления субсидии на иные цели в 2014 году минздравом Московской области шести из девяти учреждений здравоохранения перечислены субсидии на иные цели, источником финансового обеспечения которых являлись средства федерального бюджета, в объеме 26,5 млн. рублей в отсутствие правовых оснований - раньше даты заключения соглашения (до 10 дней) с указанием в платежных документах реквизитов ранее заключенных с начала года соглашений.

Так, платежным документом от 27 ноября 2014 года № 488 ГБУЗ «МОНИКИ им. М.Ф. Владимирского» перечислено 10,0 млн. рублей на реализацию мероприятий по обеспечению доступности учреждения, в то время как соответствующее дополнительное соглашение с указанным учреждением было заключено минздравом Московской области только 10 декабря 2014 года. Платежным документом от 27 ноября 2014 года № 489 ГБУЗ МО «Московский областной госпиталь для ветеранов войн» направлено 2,9 млн. рублей, в то время как соответствующее дополнительное соглашение с указанным учреждением было заключено минздравом Московской области только 5 декабря 2014 года. Платежным документом от 18 декабря 2014 года № 581 ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 9» направлено 0,5 млн. рублей, в то время как соответствующее дополнительное соглашение с указанным учреждением было заключено минздравом Московской области только 19 декабря 2014 года. Платежным документом от 27 ноября 2014 года № 486 ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 12» направлено 3,5 млн. рублей, в то время как соответствующее дополнительное соглашение с указанным учреждением было заключено минздравом Московской области только 1 декабря 2014 года. Платежным документом от 27 ноября 2014 года № 487 ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 13» направлено 9,0 млн. рублей, в то время как соответствующее дополнительное соглашение с указанным учреждением было заключено минздравом Московской области только 5 декабря 2014 года. Платежным документом от 2 декабря 2014 года № 499 ГАУЗ МО «Клинический центр восстановительной медицины и реабилитации» направлено 0,6 млн. рублей, в то время как соответствующее дополнительное соглашение с указанным учреждением было заключено минздравом Московской области только 15 декабря 2014 года.

Аналогичная ситуация сохранилась и в 2015 году.

Платежным документом от 16 ноября 2015 года № 387 ГБУЗ «Луховицкая центральная районная больница» перечислена субсидия на иные це-

ли, источником финансового обеспечения которых являлись средства федерального бюджета, в сумме 1,0 млн. рублей, в то время как соответствующее соглашение было заключено только 27 декабря 2015 года. Платежным документом от 22 декабря 2015 года № 449 ГБУЗ «Рошальская городская больница» были направлены средства в сумме 2,5 млн. рублей, в то время как соответствующее соглашение между минздравом Московской области и указанным учреждением было заключено 28 декабря 2015 года со сроком предоставления до 5 декабря 2015 года и фактическим перечислением средств 24 декабря 2015 года. Платежным документом от 22 декабря 2015 года № 426 ГБУЗ «Краснозаводская городская больница» были направлены средства в сумме 2,5 млн. рублей, в то время как соответствующее соглашение между минздравом Московской области и указанным учреждением было заключено 27 декабря 2015 года.

Проверкой установлено, что в Московской области целью реализации мероприятий по созданию безбарьерной среды в учреждениях здравоохранения подпрограммы «Доступная среда» государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, утвержденной постановлением правительства Московской области от 23 августа 2013 года № 658/36 «Об утверждении государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы», является обеспечение беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности (здравоохранение, социальная защита, спорт и физическая культура, информация и связь, культура, транспорт, образование) инвалидов и других маломобильных групп населения (людей, испытывающих затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуг, необходимой информации) в Московской области.

В соответствии с подпрограммой «Доступная среда» Московской области минздрава Московской области является одним из главных распорядителей бюджетных средств при реализации указанной подпрограммы, в том числе при реализации мероприятия 2.1.2 «Создание безбарьерной среды в учреждениях здравоохранения» подпрограммы «Доступная среда» Московской области, результатом выполнения которого является приспособление учреждений здравоохранения для беспрепятственного доступа для инвалидов и маломобильных групп населения.

В то же время по данному мероприятию не конкретизирован перечень направлений расходования средств, в связи с чем оценить эффективность и целевое назначение расходов, совершенных учреждениями здравоо-

охранения при реализации мероприятия по созданию безбарьерной среды, не представляется возможным. При этом в отсутствие конкретизации расходов на региональном (и федеральном уровне) формируются риски осуществления расходов, не связанных с созданием условий для обеспечения беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов.

В частности, 18 марта 2014 года между минздравом Московской области и ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 13» было заключено Соглашение о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели, дополнительным соглашением № 1 к которому от 5 декабря 2014 года ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 13» выделены средства в сумме 8,0 млн. рублей, источником финансового обеспечения которых являлись средства федерального бюджета, цели (направления расходования) указанным дополнительным соглашением определены как «субсидия на осуществление расходов в рамках реализации государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, подпрограмма «Доступная среда», пункт 2.2 (средства федерального бюджета)».

В рамках реализации вышеуказанной цели ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 13» направлено 7,65 млн. рублей (или 95,6 % субсидии, источником финансового обеспечения которой являлись средства федерального бюджета) на закупку электробытовых приборов (картофелечистка, овощерезка Robot-Coupe, осевой промышленный вентилятор, морозильные камеры и иные), техники и оргтехники, мебели (кресло руководителя, мягкие диваны, стулья), медицинских кроватей, массажных кресел, медицинского оборудования (электрокардиограф многоканальный ЭК12Т Альтон-103, аппарат магнитно-инфракрасный лазерный терапевтический с фоторегистратором и восемью частотами повторения импульсов лазерного излучения «Милта», аппарат магнитный Алмаг-02), беседок и скамеек, мармита первых блюд.

Аналогичная ситуация сложилась в ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 15» при реализации дополнительного соглашения от 24 ноября 2014 года к Соглашению от 30 марта 2014 года, в ГБУЗ МО «Клинический центр восстановительной медицины и реабилитации» при реализации дополнительного соглашения от 15 декабря 2014 года к Соглашению от 24 марта 2014 года, в ГБУЗ МО «Московский областной госпиталь для ветеранов войн» при реализации дополнительного соглашения от 5 декабря 2014 года к Соглашению от 28 февраля 2014 года, в ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 4» при реализации дополнительного соглашения от 5 декабря

2014 года к Соглашению от 28 марта 2014 года, когда субсидия на иные цели, источником финансового обеспечения которой являлись средства федерального бюджета (цель - «субсидия на осуществление расходов в рамках реализации государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, подпрограмма «Доступная среда», пункт 2.2), в сумме 8,95 млн. рублей была направлена перечисленными учреждениями на закупку 249 кроватей и 18 матрасов.

ГБУЗ МО «Московская областная детская клиническая травматолого-ортопедическая больница» в рамках реализации Соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели от 17 ноября 2014 года на сумму 8,74 млн. рублей при осуществлении расходов в рамках реализации государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, подпрограмма «Доступная среда», были осуществлены расходы на закупку сушилок для рук, зеркал, стульчиков для душевой на сумму 0,81 млн. рублей.

В 2015 году в ходе исполнения соглашений о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели, заключенных между минздравом Московской области и ГБУЗ «Краснозаводская городская больница» (Соглашение от 12 февраля 2015 года, дополнительное соглашение от 18 ноября 2015 года), ГБУЗ «Лобненская центральная городская больница» (Соглашение от 16 марта 2015 года, дополнительное соглашение от 21 ноября 2015 года), осуществлены расходы по демонтажу и замене лифтов общего пользования в сумме, соответственно, в 2,19 млн. рублей и 1,15 млн. рублей. ГБУЗ «Психиатрическая больница № 17» (Соглашение от 23 апреля 2015 года, дополнительное соглашение от 22 сентября 2015 года) за счет субсидии, источником финансового обеспечения которой были средства федерального бюджета, приобретены зеркала поворотные, сенсорные смесители, сушилки, ручки дверные на общую сумму 0,22 млн. рублей, ГБУЗ МО «Психиатрическая больница № 12» - палатная сигнализация на сумму 0,9 млн. рублей.

Общий объем расходов, осуществленных учреждениями здравоохранения Московской области в 2014-2015 году на указанные цели, составил по предварительной оценке 21,86 млн. рублей. Оценить их влияние на создание безбарьерной среды в учреждениях здравоохранения, на повышение доступности объектов и услуг не представляется возможным.

Проверкой установлено, что в Пермском крае 22 июля 2014 года между Минтрудом России и правительством Пермского края было заключено Соглашение № 14-С-13-ГП-55, предметом которого являлось софинансирова-

ние расходов на реализацию мероприятий государственной программы Пермского края «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края», утвержденной постановлением правительства Пермского края от 3 октября 2013 года № 1316-п, (далее - госпрограмма Пермского края «Доступная среда») в размере 54,22 млн. рублей.

В целях реализации вышеуказанного соглашения между министерством культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций и краевым бюджетным учреждением культуры «Пермская государственная ордена «Знак Почета» краевая универсальная библиотека им. А.М. Горького» (далее - библиотека) были заключены соглашения о предоставлении субсидии на реализацию мероприятий госпрограммы Пермского края «Доступная среда» за счет средств федерального бюджета на общую сумму 10,69 млн. рублей, в том числе:

соглашение от 23 октября 2014 года № СИЦ-42 на оплату расходов, связанных с заменой технологического подъемника в библиотеке (объем субсидии - 4,12 млн. рублей),

соглашение от 23 октября 2014 года № СИЦ-43 на оплату расходов, связанных с установкой подъемника для инвалидов в библиотеке (объем субсидии - 0,57 млн. рублей),

соглашение от 12 ноября 2014 года № СИЦ-55 на оплату расходов мероприятия 1.2.23 государственной программы Пермского края «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края», в том числе - установка двух пассажирских лифтов для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к информационным ресурсам (объем субсидии - 6,0 млн. рублей).

Проверкой установлено, что приобретенное имущество (подъемник) находилось на складе библиотеки более двух лет и не было введено в эксплуатацию, что создает риски неэффективного использования имущества.

Соглашением от 31 июля 2015 года № 15-С-13-ГП-58, заключенным между Минтрудом России и правительством Пермского края, предусматривалось предоставление субсидии из федерального бюджета бюджету Пермского края на софинансирование расходов на реализацию мероприятий государственной программы Пермского края «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края» в размере 76,64 млн. рублей.

В соответствии с приказом министерства здравоохранения Пермского края от 27 сентября 2015 года № СЭД-34-01-06-778 «О реализации меро-

приятий пункта 1.2.27 «Адаптация учреждений здравоохранения к обслуживанию инвалидов Пермского края» подпрограммы 1 государственной программы «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края», утвержденной постановлением правительства Пермского края от 3 октября 2013 года № 1316-п, между министерством здравоохранения Пермского края и государственным бюджетным учреждением здравоохранения Пермского края «Городская клиническая больница № 2 имени Федора Христофоровича Граля» (далее - Городская клиническая больница № 2) заключено соглашение от 15 октября 2015 года № 1/ДСр о порядке и условиях предоставления субсидии бюджетному учреждению для финансового обеспечения целевых субсидий из федерального бюджета и бюджета Пермского края. Объем субсидии установлен в размере 2,45 млн. рублей. Срок предоставления субсидии установлен до 30 декабря 2015 года. Дополнительным соглашением от 17 декабря 2015 года № 7/ДСр объем субсидии установлен в размере 1,89 млн. рублей.

В нарушение пункта 5 Порядка определения объема и условия предоставления субсидии на иные цели для реализации мероприятий 1.2.15 и 1.2.27 подпрограммы 1 государственной программы «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края», утвержденного приказом министерства здравоохранения Пермского края от 25 декабря 2014 года № СЭД-34-01-06-961, в соглашении отсутствуют показатели эффективности и результативности использования субсидии, форма, порядок и сроки предоставления отчетности об осуществлении расходов, источником финансового обеспечения которых являются целевые субсидии.

В 2015 году пермская Городская клиническая больница № 2 заключила с ООО «Запад Урал Лифт - Управляющая компания» гражданско-правовой договор бюджетного учреждения от 7 декабря 2015 года № 0356300059115000224-0090417-01 по капитальному ремонту больничного лифта в здании стационара больницы. Цена договора составляет 1,89 млн. рублей. Сроки выполнения работ - с момента подписания договора по 23 декабря 2015 года. Указанный договор 23 декабря 2015 года был расторгнут ввиду несоблюдения сроков ремонта.

В январе 2016 года неиспользованная субсидия в сумме 1,89 млн. рублей перечислена Городской клинической больницей № 2 на лицевой счет министерства здравоохранения Пермского края.

В нарушение пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пункта 11 соглашения от 31 июля 2015 года № 15-С-13-ГП-58 остаток средств федерального бюджета в объеме 1,89 млн. рублей перечислен минсоцразвития Пермского края на лицевой счет Минтруда России в феврале 2017 года (п/п от 1 февраля 2017 года № 539925) с нарушением срока на 5 календарных дней. Средства федерального бюджета использованы без достижения результата.

Также в 2015 году в Пермском крае в рамках реализации мероприятия 1.2.17 «Обеспечение доступной среды в учреждениях социальной сферы для инвалидов» госпрограммы «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края» (далее - Мероприятие 1.2.17) 10 подведомственных учреждений минсоцразвития Пермского края в целях исполнения соглашений о предоставлении субсидии на иные цели, источником финансового обеспечения которых являлись средства федерального бюджета, заключили 27 контрактов на сумму 19,99 млн. рублей.

Так, в рамках реализации Мероприятия 1.2.17 между краевым государственным автономным учреждением социального обслуживания «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями» Юсьвинского района и ООО «Строительная компания «Капитал» 24 июня 2015 года заключен договор № 1. В соответствии с указанным договором за счет субсидии, источником финансового обеспечения которой были средства федерального бюджета, выполнены ремонтные работы на сумму 2,36 млн. рублей, что подтверждается актом о приемке выполненных работ № 2 от 15 сентября 2015 года (форма КС-2). Оплата работ по договору произведена в полном объеме в декабре 2015 года.

В то же время согласно акту о приемке выполненных работ № 2 от 15 сентября 2015 года в состав принятых работ включены ремонтные работы, не связанные с созданием доступной среды для инвалидов, на общую сумму 2,3 млн. рублей, в том числе облицовка стен гипсокартонными листами, окраска стен, устройство подвесных потолков и их окраска, ремонт полов (замена линолеума, ремонт дощатых покрытий, сплачивание со вставкой реек), монтаж кровельного покрытия и другие.

Кроме того, в рамках реализации Мероприятия 1.2.17 между краевым государственным автономным стационарным учреждением социального обслуживания населения «Чайковский дом-интернат для престарелых и инвалидов» (Пермский край) и ООО «ЭнергоТехнологии» был заключен договор от 11 августа 2014 года № 9, предметом которого являлось вы-

полнение работ по ремонту помещений 3-го этажа Марковского ГПЦ на сумму 2,2 млн. рублей.

Вместе с тем согласно акту о приемке выполненных работ № 1 от 1 сентября 2014 года (форма КС-2) выполнялись малярные, штукатурные, отделочные работы, в том числе выравнивание штукатурки, шпатлевка и окраска стен и потолков, а также иные ремонтные работы на общую сумму 2,04 млн. рублей.

Учитывая, что мероприятие по обеспечению доступной среды в учреждениях социальной сферы для инвалидов не содержит конкретизированный перечень направлений его реализации, а ожидаемым результатом является обеспечение физической доступности для инвалидов социально значимых объектов Пермского края, оценить эффективность и целевой характер расходования средств в сумме 4,34 млн. рублей, осуществленных в 2014-2015 годах подведомственными учреждениями минсоцразвития Пермского края (КГАУ социального обслуживания «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями» Юсьвинского района и КГАСУ социального обслуживания населения «Чайковский дом-интернат для престарелых и инвалидов») не представляется возможным.

В целом, в Пермском крае не обеспечено результативное использование бюджетных средств на общую сумму 18,13 млн. рублей, в том числе: в 2014 году - 10,57 млн. рублей, в 2015 году - 7,56 млн. рублей.

Анализ использования бюджетных средств показал, что в проверяемом периоде при реализации соглашений, заключенных между Минтрудом России и высшими исполнительными органами власти субъектов, на реализацию мероприятий, включенных в программы субъектов Российской Федерации, разработанные на основе примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, в ряде случаев в регионах формировались значительные остатки субсидии федерального бюджета.

Наибольшие остатки сложились в 2013 году в Республике Удмуртия (4,4 млн. рублей, или 7,7 % от общей суммы предоставленных средств), в 2014 году - в Московской области (52,7 млн. рублей, или 18,5 %), в 2015 году - в Республике Хакасия (7,2 млн. рублей, или 63,1 %), в Приморском крае (17,5 млн. рублей, или 34,2 %), в Республике Башкортостан (17,8 млн. рублей, или 16,1 %), в Иркутской области (5,3 млн. рублей, или 12,9 %), в Краснодарском крае (17,4 млн. рублей, или 12,3 %) и Республике Коми (2,1 млн. рублей, или 8,9 процента).

Основными причинами образования остатков являлись поздние сроки заключения соглашений Минтрудом России с субъектами Российской Федерации, что повлияло на сроки заключения субъектами Российской Федерации контрактов и их исполнение.

При реализации соглашений, заключенных в 2014-2015 годах между Минтрудом России и правительством Московской области, в бюджете Московской области сформировались остатки неиспользованных субсидий: по состоянию на 1 января 2015 года в объеме 0,97 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2016 года - 3,5 млн. рублей.

В нарушение пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации указанные средства не были возвращены в доход федерального бюджета в течение первых 15 рабочих дней соответствующего текущего финансового года, а только по окончании контрольного мероприятия на объекте возвращены правительством Московской области платежным поручением от 13 февраля 2017 года № 5640442.

Таким образом, нарушение законодательно установленного срока возврата субсидии в федеральный бюджет по средствам 2014 года составило более 2 лет, по средствам 2015 года - более года. Эффективность использования бюджетных средств не была обеспечена.

Кроме того, в 2015 году в соответствии с Соглашением о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели, заключенным между минздравом Московской области и ГБУЗ МО «Звенигородская городская больница», учреждению были выделены 3,5 млн. рублей на реализацию мероприятий региональной подпрограммы «Доступная среда», фактическое использование субсидии отсутствовало.

В нарушение абзаца 1 пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации указанные средства не были возвращены в течение 15 рабочих дней 2016 года в бюджет Московской области и в нарушение абзаца 5 пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации не были взысканы минфином Московской области в порядке, установленном приказом Минфина России от 11 июня 2009 года № 51н «Об Общих требованиях к порядку взыскания в доход бюджетов неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, и Порядке взыскания неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета».

Указанные средства были использованы учреждением в 2016 году на оплату поставки оборудования по государственному контракту

№ 0348300366716000083 от 16 августа 2016 года, необходимого для обеспечения доступности ГБУЗ МО «Звенигородская городская больница» (индукционная система для слабослышащих, поручни, ограждение пандуса, тактильные мнемосхемы, яркая контрастная маркировка и иное).

В Пермском крае в 2014 году при реализации соглашений о предоставлении субсидии на реализацию мероприятий госпрограммы Пермского края «Доступная среда», заключенных между министерством культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций и библиотекой (соглашение от 23 октября 2014 года № СИЦ-42, соглашение от 23 октября 2014 года № СИЦ-43, соглашение от 12 ноября 2014 года № СИЦ-55), сформировались остатки неиспользованных субсидий в сумме 5,17 млн. рублей, которые в 2015 году приказом минкультуры Пермского края подтверждены библиотеке к использованию в полном объеме на те же цели. Вместе с тем в 2015 году данные средства библиотекой освоены не были.

В нарушение пункта 4.4.2 соглашений при неполном использовании субсидии минкультуры Пермского края не потребовало от библиотеки возврата субсидии. Остаток субсидии в размере 5,17 млн. рублей возвращен библиотекой министерству в январе 2016 года, а в Минтруд России - в апреле 2016 года (с нарушением сроков, установленных пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Проверкой установлено, что при реализации соглашения, заключенного между Минтрудом России и Республикой Дагестан от 14 июля 2015 года № 15-С-13-ГП-27, Республикой Дагестан значение показателя результативности не достигнуто.

Пунктом 18 соглашения № 15-С-13-ГП-27 в случае недостижения значения показателя результативности предусмотрен возврат средств из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации № 999 от 30 сентября 2014 года «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (далее - Постановление № 999).

Вместе с тем Минтрудом России в нарушение пункта 20 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением № 999, не представлялись в Минфин России предложения о перераспределении средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет на иные цели. Расчетный объем средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет, составил 3,57 млн. рублей.

2.2.2. Анализ реализации соглашений, заключенных Минспортом России с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, о предоставлении субсидии федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту в субъектах Российской Федерации

Минспортом России в 2011-2015 годах с субъектами Российской Федерации было заключено 139 соглашений о предоставлении субсидии федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту в субъектах Российской Федерации (далее - Соглашения) с общим объемом финансирования из федерального бюджета 184,78 млн. рублей.

Количество учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту за проверяемый период увеличилось в 3,5 раза, с 15 учреждений в 2011 году до 52 учреждений в 2015 году. Численность инвалидов, занимающихся физической культурой и спортом, также увеличилась с 73644 человек в 2011 году до 491550 человек в 2015 году.

Субсидии субъектам Российской Федерации предоставлялись на основании Соглашений и в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту в субъектах Российской Федерации, которые устанавливались соответствующими приложениями к редакциям госпрограммы «Доступная среда» (далее - Правила субсидии по спорту) (ГП-2011, ГП-2012, ГП-2014, ГП-2015).

Во всех редакциях Правил субсидии по спорту установлено, что оценка эффективности расходов бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых является субсидия, ежегодно осуществляется Минспортом России исходя из степени достижения субъектом Российской Федерации установленного соглашением значения показателя результативности использования субсидии «доля лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов от 6 до 18 лет, систематически занимающихся физкультурой и спортом, в общей численности этой категории населения».

Анализ отчетов субъектов Российской Федерации за 2014-2015 годы об использовании субсидии федерального бюджета показал, что во всех Соглашениях установлено значение показателя результативности «доля лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов от 6 до 18 лет, си-

стематически занимающихся физкультурой и спортом, в общей численности этой категории населения» ниже, чем было достигнуто в среднем по субъектам Российской Федерации, что свидетельствует об отсутствии со стороны Минспорта России надлежащего планирования.

Так, при установленном плановом значении показателя результативности на 2014 год на уровне 14, среднее значение достижения показателя результативности в целом по Российской Федерации составило 49,75. В 2015 году плановый показатель результативности был установлен в соглашениях с регионами на уровне 15, фактическое среднее значение достижения показателя составило 58,54.

В ряде регионов показатели результативности превышали плановые значения почти в пять раз и составили в Республике Адыгея - 65,5 (в 2014 году) и 70,7 (в 2015 году), в Краснодарском крае - соответственно, 77,8 и 78,1, в Хабаровском крае - 73,7 и 70,1, в Свердловской области - 75,8 и 69,0, Тамбовской области - 77,4 и 77,9, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре - 26,5 и 78,1, соответственно.

Проверкой установлено, что контроль за реализацией Соглашений, предусмотренный Правилами субсидии по спорту (установленный во всех редакциях госпрограммы), не осуществлялся.

Так, проверка в Московской области показала, что Минспортом России в 2012-2014 годах обязательства перед правительством Московской области по софинансированию программных мероприятий на поддержку учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту выполнены в полном объеме в соответствии с соглашениями по главе 777 «Министерство спорта Российской Федерации», разделу 11 «Физическая культура и спорт», подразделу 02 «Массовый спорт» (соглашения между Минспортом России и правительством Московской области от 5 сентября 2012 года № 171, от 2 октября 2013 года № 374 и от 2 июня 2014 года № 207).

В то же время в соответствии с Соглашениями о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели (в целях поддержки учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту в Московской области), заключенными между минспортом Московской области и ГБУ Московской области «Центр паралимпийских и сурдлимпийских видов спорта Московской области» (далее - Центр) от 24 октября 2012 года № 4 (далее - Соглашение № 4), от 14 ноября 2013 года без номера, от 11 сентября 2014 года № 29, субсидии, источником которых являются средства федерального бюджета, предоставленные на реализацию

мероприятий госпрограммы «Доступная среда», были предоставлены в 2012-2014 годах по главе 020 «Министерство физической культуры, спорта, туризма и работы с молодежью Московской области» по подразделу 03 «Спорт высших достижений» и использовались на закупку компьютерной техники и оргтехники, а также оборудования, инвентаря и экипировки для спортсменов Центра.

Так, между Минспортом России и правительством Московской области было заключено соглашение о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на поддержку учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту в Московской области от 5 сентября 2012 года № 171 (далее - Соглашение № 171).

Условиями Соглашения № 171 (пункты 2.2-2.3) предусмотрено, что Минспорт России предоставляет правительству Московской области 2,0 млн. рублей из федерального бюджета по главе 777 «Министерство спорта Российской Федерации», разделу 11 «Физическая культура и спорт», подразделу 02 «Массовый спорт», целевой статье расходов 1009000 «Государственная программа «Доступная среда» на 2011-2015 годы» в целях приобретения оборудования, инвентаря и экипировки, компьютерной и оргтехники, транспортных средств для оснащения учреждений спортивной направленности.

Целевой показатель эффективности использования субсидий «доля лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности этой категории (в процентах)» пунктом 4.2 вышеуказанного Соглашения установлен на 2012 год в размере 3 процентов.

В целях реализации Соглашения № 171 между минспортом Московской области и Центром заключено Соглашение № 4 от 24 октября 2012 года, предметом которого является предоставление минспортом Московской области в 2012 году субсидии из бюджета Московской области на поддержку учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту в Московской области. Объем субсидии - 2,0 млн. рублей. Пунктом 2.2. Соглашения № 4 установлено, что субсидия предоставляется по главе «Министерство физической культуры, спорта, туризма и работы с молодежью Московской области» по подразделу 03 «Спорт высших достижений», целевой статье расходов 1009000 «Государственная программа «Доступная среда» на 2011-2015 годы в целях приобретения оборудования, инвентаря и экипировки, компьютерной техники и оргтехники,

транспортных средств для оснащения учреждения спортивной направленности (Центра). Пунктом 4.2 Соглашения № 4 значение целевого показателя результативности предоставления субсидии установлено на уровне не менее 4 % занимающихся лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов от общей численности этой категории населения.

Аналогичная ситуация имела место и в 2013-2014 годах. Общий объем средств за 2012-2014 годы составил 4,43 млн. рублей.

Приказом Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» установлено, что по подразделу 1102 «Массовый спорт» подлежат отражению расходы на обеспечение деятельности учреждений в сфере массового спорта, проведения массовых спортивных мероприятий, а также государственную поддержку развития массового спорта в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. По подразделу 1103 «Спорт высших достижений» подлежат отражению расходы на обеспечение деятельности учреждений в сфере спорта высших достижений, содержание сборных команд, подготовку и участие в международных, всероссийских и иных спортивных мероприятиях, а также государственную поддержку развития спорта высших достижений в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Кроме того, в 2012 году Центром показатель результативности предоставления субсидии не достигнут и составил 1,9 % против 4 % установленного Соглашением № 4 показателя. Вместе с тем согласно данным отчета минспорта Московской области в Минспорт России об исполнении Соглашения № 171, целевой показатель эффективности использования субсидий «доля лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности этой категории населения (в процентах)» достигнут в полном объеме и составил 3 %. Аналогичная ситуация сохранялась в 2013-2014 годах.

Кроме того, в 2015 году в нарушение пункта 4 статьи 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому распределение субсидий местным бюджетам из бюджета субъектов Российской Федерации между муниципальными образованиями устанавливается законами субъектов Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, распределение между 14 городскими и 16 муниципальными районами на сумму 16,71 млн. рублей утверждено распоряжением минспорта Московской области от 19 августа 2015 года № 22-256-р.

В ходе проверки выявлены факты, свидетельствующие о неэффективном использовании имущества.

Так, в ходе визуального осмотра спортивного объекта (стадион) «Зарайский районный спортивно-оздоровительный комплекс» выявлено, что закупленная в 2015 году за счет субсидии, источником финансового обеспечения которой являлись средства федерального бюджета, индукционная стационарная система для слабослышащих стоимостью 72,3 тыс. рублей по состоянию на 27 января 2017 года не эксплуатировалась.

2.2.3. Анализ реализации соглашений, заключенных Минобрнауки России с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Минобрнауки России в 2011-2015 годах заключены 329 соглашений с субъектами Российской Федерации на реализацию мероприятий по формированию в субъектах Российской Федерации сети базовых образовательных учреждений, обеспечивающих совместное обучение инвалидов и лиц, не имеющих нарушений развития (в 2011-2013 годах), а также по созданию в общеобразовательных организациях условий для инклюзивного образования детей-инвалидов (в 2014-2015 годах).

Фактическое финансирование указанных мероприятий за 2011-2015 годы составило 7544,66 млн. рублей, или 93,0 % от объема средств, предусмотренных на эти цели в госпрограмме (8111,94 млн. рублей).

В нарушение подпункта «б» пункта 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением № 999, в соглашениях о предоставлении субсидии из федерального бюджета, заключенных между Минобрнауки России и высшими органами исполнительной власти субъектов в 2011-2013 годах, применялся показатель результативности, формулировка которого не соответствовала ни одному из показателей госпрограммы, - «доля базовых образовательных учреждений в общем количестве образовательных учреждений, реализующих образовательные программы общего образования, в субъекте Российской Федерации», в то время как в ГП-2011 и ГП-2012 присутствовал показатель «доля общеобразовательных учреждений, в которых создана универсальная безбарьерная среда, позволяющая обеспечить совместное обучение инвалидов и лиц, не имеющих нарушений развития, в общем количестве общеобразовательных учреждений».

Проверка исполнения соглашений показала, что между Минобрнауки России и правительством Московской области 29 ноября 2013 года было заключено соглашение № 07.G65.24.0180, предметом которого являлось предоставление в 2013 году бюджету Московской области субсидии из федерального бюджета в сумме 7,14 млн. рублей на проведение мероприятий по формированию в субъекте Российской Федерации сети базовых образовательных учреждений, реализующих образовательные программы общего образования, обеспечивающих совместное обучение инвалидов и лиц, не имеющих нарушений развития в целях:

создания в обычных образовательных учреждениях универсальной безбарьерной среды, позволяющей обеспечить полноценную интеграцию детей-инвалидов;

оснащения образовательных учреждений специальным, в том числе учебным, реабилитационным, компьютерным оборудованием и автотранспортом (в целях обеспечения физической доступности образовательных учреждений) для организации коррекционной работы и обучения инвалидов по зрению, слуху и с нарушениями опорно-двигательного аппарата.

Вместе с тем предметом соглашений между министерством образования Московской области и уполномоченным органом местного самоуправления муниципального образования Московской области являлось, в том числе, финансирование из соответствующего бюджета муниципального района Московской области оснащения образовательных учреждений специальным оборудованием, в том числе учебным, реабилитационным, компьютерным и прочим, а также оснащения классов, где будет установлено данное оборудование, мебелью, системой видеонаблюдения, охранной сигнализацией и проведения капитального и текущего ремонта (информация о реализации в 2013 году соглашений между министерством образования Московской области и уполномоченным органом местного самоуправления муниципального образования Московской области по созданию универсальной безбарьерной среды представлена в Приложении № 1 к данному отчету, приложения в Бюллетене не публикуются).

Проверкой установлено, что в 2013 году в трех образовательных учреждениях Московской области в рамках реализации мероприятий госпрограммы «Доступная среда» по формированию в субъектах Российской Федерации сети общеобразовательных организаций, в которых созданы условия для инклюзивного образования детей-инвалидов, были выполнены ремонтно-строительные работы, в том числе устройство стяжек цементных, ремонт потолков, стен, разборка трубопроводов водогазопро-

водных труб, устройство подвесных потолков и иные, не связанные с созданием архитектурной доступности для детей-инвалидов, за счет субсидии, источником финансового обеспечения которой являлись средства федерального бюджета, на общую сумму 0,92 млн. рублей. При этом оценить эффективность и целевой характер этих расходов не представляется возможным, поскольку на федеральном и региональном уровне отсутствует нормативный правовой акт, содержащий закрытый перечень направлений использования средств, выделенных в рамках госпрограммы «Доступная среда».

Анализ отчетов об исполнении соглашений, заключенных между Минобрнауки России и высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по формированию в субъектах Российской Федерации сети общеобразовательных организаций, в которых созданы условия для инклюзивного образования детей-инвалидов, показал, что ряд регионов отчитался об исполнении соглашений и достижении показателей эффективности (и результативности), превышающих запланированные.

При этом при неполном освоении выделенных бюджетных ассигнований из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации регионы, в основном, показывали достижение показателя результативности. В то же время данные, представляемые регионами в Минобрнауки России, не всегда являлись достоверными.

Так, проверкой установлено, что Республикой Башкортостан в 2014 году при неосвоении 15 % средств федерального бюджета (17,08 млн. рублей) в Минобрнауки России представлен отчет о достижении и перевыполнении показателя результативности в размере 9,5 % против 9,3 % (по соглашению). В то же время по 19 из 78 запланированных к обеспечению доступности школ работы должны были быть завершены только в 2015 году; фактическое достижение показателя результативности составило 8 процентов.

Таким образом, отчет Республики Башкортостан в Минобрнауки России за 2014 год может являться недостоверным.

Кроме того, в ряде отчетов регионов за 2015 год отмечено, что оплата части контрактованного регионами оборудования, а также работ по его установке осуществлялась в 2016 году. Доступность объектов в текущем финансовом году не обеспечена.

Так, в отчете Калужской области от 18 января 2016 года № 2850/01-022-15 об исполнении Соглашения от 29 июня 2015 года № 07.G.65.24.0174 указа-

но, что целевое значение показателя оценки эффективности использования субсидии исполнено в полном объеме и составило 20,0 %. В то же время часть работ по подключению и приведению в работоспособность оборудования, закупленного в 2015 году, осуществлялась уже на следующий (2016) год на неиспользованные ассигнования бюджета Калужской области в 2015 году. Согласно письму Минобрнауки Амурской области от 14 января 2016 года № 13-107 в Минобрнауки России финансирование из бюджета Амурской области на проведение мероприятий в рамках госпрограммы «Доступная среда» на 2015 год в сумме 3,57 млн. рублей поступило 31 декабря 2015 года, в связи с чем их освоение было запланировано на I квартал 2016 года. В свою очередь, Минобрнауки Республики Дагестан проинформировало Минобрнауки России (письмо от 20 января 2016 года № 06-280/02-07/16), что в связи с завершением работ и поставкой оборудования в последних числах декабря 2015 года произвести оплату поставщикам (подрядчикам) не удалось, остаток субсидии федерального бюджета составил 26,86 млн. рублей. В сводном годовом отчете Минобрнауки России за 2015 год объекты, доработка которых регионами завершалась в 2016 году, отражены как фактически доступные для инвалидов в 2015 году.

В связи с выявленными фактами целевое значение показателя госпрограммы «доля общеобразовательных организаций, в которых создана универсальная безбарьерная среда для инклюзивного образования детей-инвалидов, в общем количестве общеобразовательных организаций», достигнутое в 2015 году в размере 20,8 % при плане 20,0 %, может являться недостоверным.

2.2.4. Субсидии на поддержку программ общественных организаций инвалидов по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест

В рамках госпрограммы с 2011 года Минтрудом России предоставляются субсидии на поддержку программ общественных организаций инвалидов (далее - ООИ) по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест (далее - Субсидии ООИ) в рамках реализации основного мероприятия «Оказание государственной поддержки общественным организациям инвалидов и иным некоммерческим организациям». Общий объем средств в рамках госпрограммы, предусмотренный на финансирование указанного основного мероприятия из федерального бюджета, составил

628,45 млн. рублей, планируемое количество рабочих мест для инвалидов - 1745. Фактические расходы за 2011-2015 годы составили 560,8 млн. рублей.

Субсидии предоставляются ООИ ежегодно на конкурсной основе в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку программ общественных организаций инвалидов по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест, в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2011 года № 941 «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку программ общественных организаций инвалидов по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест, в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы», которым одновременно утверждена и Методика расчета размера субсидий, предоставляемых из федерального бюджета на поддержку программ общественных организаций инвалидов по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест, в рамках реализации госпрограммы «Доступная среда».

В период с 2011 по 2015 год заявки на конкурсный отбор подавали 66 ООИ, количество заключенных соглашений на получение субсидии за указанный период составило 21. При этом ряд ООИ подавал заявки ежегодно, соглашения с ними заключались также ежегодно или несколько раз за проверяемый период.

К конкурсу допускаются ООИ, представившие утвержденный перечень документов, в том числе программу ООИ по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, включающую в себя создание рабочих мест и обеспечение доступности рабочих мест (далее - Программа), которая в обязательном порядке должна содержать мероприятия по трудоустройству инвалидов - не менее 30 инвалидов на срок не менее 6 месяцев (подпункт «б» пункта 6 Правил).

Проверкой установлено, что средняя стоимость рабочего места, созданного ООИ в рамках госпрограммы «Доступная среда», за счет средств федерального бюджета в 2011 году составила 316,1 тыс. рублей, в 2015 году - 193,5 тыс. рублей. В то же время средний размер возмещения затрат работодателю на оборудование (оснащение) рабочего места для незанятого инвалида в рамках подпрограммы «Активная политика занятости

населения и социальная поддержка безработных граждан» госпрограммы «Содействие занятости населения», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 298 (далее - госпрограмма «Содействие занятости населения»), составил 50,0 тыс. рублей в 2011 году и 72,69 тыс. рублей в 2015 году.

Таким образом, при общих нормативно-правовых подходах к созданию рабочих мест для инвалидов стоимость создания такого места в рамках госпрограммы «Содействие занятости населения» существенно ниже (в 2011 году - в 6,3 раза, в 2015 году - в 2,7 раза), чем в рамках госпрограммы «Доступная среда». При этом количество фактически созданных рабочих мест за время реализации госпрограммы «Содействие занятости населения» составило 14,3 тыс. единиц, госпрограммы «Доступная среда» - 0,712 тыс. единиц, или 4,97 % по отношению к госпрограмме «Содействие занятости населения».

В ходе проверки установлено, что контроль за реализацией соглашений, заключенных между Минтрудом России и ООИ о предоставлении субсидии из федерального бюджета на поддержку программ, осуществлялся Минтрудом России посредством сбора отчетов и их учета. При этом приказом Минтруда России от 1 февраля 2013 года № 38н «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2011 года № 941 «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку программ общественных организаций инвалидов по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест, в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы» утверждены, в том числе, Порядок и сроки представления отчетности ООИ, форма отчета не утверждена.

Проверка достоверности отчетных данных, подтверждающих целевой характер использования субсидии на поддержку программ ООИ по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, Минтрудом России не осуществлялась, проверки ООИ не проводились. Первичная документация, обосновывающая целевой характер использования субсидии, у организаций не запрашивалась.

В ходе проверки установлено, что формы отчетов об использовании субсидии на поддержку программ нормативными актами не утверждены. При этом в отчетах об использовании субсидии на поддержку программ отсутствует информация о соответствии рабочих мест гигиеническим требованиям к условиям труда инвалидов пункта 4.3 Санитарных правил СП 2.2.9.2510-09, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного вра-

ча Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 30, согласно которому условия труда на рабочих местах инвалидов должны соответствовать Индивидуальной программе реабилитации инвалида, разрабатываемой Бюро медико-социальной экспертизы. В 2014-2015 годах в соглашениях на предоставление субсидии из федерального бюджета ООИ не отражалась обязательная норма о соблюдении ООИ требований приказа Минтруда России от 19 ноября 2013 года № 685н «Об утверждении основных требований к оснащению (оборудованию) специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности», а также норм статьи 224 Трудового кодекса Российской Федерации, статей 22 и 23 Федерального закона № 181-ФЗ в части создания специальных рабочих мест для инвалидов и создания необходимых условий труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида (далее - ИПРА).

Таким образом, в ходе проверки на основе представленных отчетных данных идентифицировать созданные рабочие места как рабочие места для инвалидов не представляется возможным.

Установлено, что Минтрудом России при подготовке отчетов о ходе реализации госпрограммы «Доступная среда» за 2011-2015 годы по показателю «количество рабочих мест для инвалидов, созданных общественными организациями инвалидов» ежегодно указывались недостоверные сведения о количестве рабочих мест для инвалидов, созданных ООИ. Фактически оказание услуг инвалиду по сопровождению его в процессе трудоустройства (содействие трудоустройству) в отчетных данных учитывалось как «создание рабочего места для инвалида», что не является идентичным.

Так, при реализации соглашений, заключенных между Минтрудом России и региональной ООИ (далее - РООИ) «Перспектива» о предоставлении субсидии из федерального бюджета на поддержку программ ООИ в 2011-2015 годах, РООИ «Перспектива» за указанный период оказала содействие в трудоустройстве (в сторонние организации) 291 инвалиду. При этом согласно отчетным данным РООИ «Перспектива» об использовании субсидии из федерального бюджета рабочие места данной ООИ не создавались, а оказывалось содействие в трудоустройстве инвалидов. Субсидия федерального бюджета в общей сумме 13,05 млн. рублей в 2011-2014 годах была направлена РООИ «Перспектива» в полном объеме на выплату заработной платы своим сотрудникам, в 2015 году - в сумме 4,28 млн. рублей (или 50 % от общего объема представленной субсидии).

В то же время Минтруд России в ежегодных отчетах указанное содействие в трудоустройстве (291 инвалиду) отражал как «созданные рабочие места».

В соответствии с требованиями подпункта «б» пункта 6 Правил и условиями заключенных соглашений инвалиды трудоустраивались на срок не менее 6 месяцев. При этом данные отчетов Минтруда России по показателю «количество рабочих мест для инвалидов, созданных общественными организациями инвалидов» формируются ежегодно с нарастающим итогом.

После окончания реализации программ ООИ информация об устройстве инвалидов на данные рабочие места отсутствует. Мониторинг сохранения рабочего места за инвалидом или инвалида на созданном рабочем месте Минтрудом России не ведется. В связи с вышесказанным подтвердить достоверность отчетных данных по Субсидии ООИ, а также оценить эффективность расходов на проведение данного мероприятия не представляется возможным.

Кроме того, у работодателя при увольнении инвалида отсутствует обязанность информировать службы занятости о наличии вакансии по созданным рабочим местам для инвалидов или наличии у работодателя места, созданного для инвалида. Указанное требование в нормативных документах Минтруда России или соглашениях не содержится. В связи с чем после окончания Программы и в случае увольнения инвалида службы занятости не располагают информацией о наличии у организации рабочего места для инвалида.

Проверкой установлено, что в ряде случаев за счет средств федерального бюджета модернизировалась производственная база коммерческих предприятий, не являющихся ООИ. При этом оборудование становилось собственностью сторонних организаций и после окончания срока реализации программ ООИ дальнейшее его местонахождение, как и сохранность рабочих мест для инвалидов не известны.

Так, 10 мая 2012 года между Минтрудом России и Тюменским региональным отделением Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих» (далее - ТРО ООИ «ВОГ») было заключено соглашение № 30-ДС-ООИ-5, предметом которого являлось предоставление субсидии из федерального бюджета ТРО ООИ «ВОГ» в сумме 16,2 млн. рублей на софинансирование расходов, включенных в программу ООИ по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе по созданию рабочих мест для инвалидов и обеспечению доступности рабочих мест.

В целях реализации соглашения № 30-ДС-ООИ-5 от 10 мая 2012 года ТРО ОООИ «ВОГ» заключены соглашения с 4 индивидуальными предпринимателями, предметом которых было создание 268 рабочих мест, в том числе: с ИП Юрченко И.Д. по созданию 47 рабочих мест для инвалидов, с ИП Антончик В.Н. - 77, с ИП Ильсibaков Р.Р. - 92, с ООО «Гикар» - 52 рабочих мест.

Для создания рабочих мест индивидуальными предпринимателями на средства, источником которых являлась субсидия федерального бюджета в сумме 10,6 млн. рублей, приобретено технологическое оборудование (для переработки сельскохозяйственной продукции, для производства сувенирной продукции, производства полуфабрикатов, морозильное оборудование). При этом обязанность по предоставлению в Минтруд России первичных учетных документов, подтверждающих расходы ТРО ОООИ «ВОГ» по приобретению указанного оборудования и созданию рабочих мест для инвалидов с соответствующими требованиями для них, отчетом или соглашением не предусмотрена.

Из 268 трудоустроенных инвалидов спустя 6 месяцев (на момент подготовки отчета об исполнении соглашения) у вышеперечисленных индивидуальных предпринимателей осталось работать только 23 инвалида, или 8,9 %. Срок работы остальных инвалидов лишь незначительно (на несколько дней) превышал минимально допустимый.

Таким образом, у вышеперечисленных индивидуальных предпринимателей фактически была создана производственная база за счет средств, источником финансового обеспечения которых являлись средства федерального бюджета. При этом, по данным единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (<https://egrul.nalog.ru>), ИП Ильсibaков Р.Р. ликвидирован 7 апреля 2016 года. Местонахождение оборудования не известно. Рабочие места для инвалидов в количестве 92 единиц перестали существовать.

В ходе проверки выявлены риски задвоенности финансирования одних и тех же мероприятий, реализуемых в рамках госпрограммы «Доступная среда», по разным соглашениям.

Так, в рамках реализации мероприятия по поддержке программ ООИ по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда госпрограммы «Доступная среда», в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест, ежегодно наибольший объем средств предоставлялся Общероссийской общественной организации инвалидов «Все-российское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых» (далее - ВОС), в том числе: в 2011 году - 57,0 млн. рублей (93,9 % от фактического

объема выделенной из федерального бюджета субсидии), в 2012 году - 64,8 млн. рублей (69,3 %), в 2013 году - 72,8 млн. рублей (58,5 %), в 2014 году - 87,4 млн. рублей (71,3 %), в 2015 году - 78,2 млн. рублей (49,0 %). При этом субсидия из федерального бюджета распределялась ВОС между организациями с организационно-правовой формой общества с ограниченной ответственностью, в котором ВОС выступала как соучредитель и посредник, на закупку и модернизацию оборудования в целях организации рабочих мест. В период 2011-2015 годов предприятия ВОС приобретали полиграфическое, металлорежущее, упаковочное оборудование, оборудование для производства полимерных и электротехнических изделий, для пищевой продукции. При этом нормативными правовыми актами не предусмотрена обязанность Минтруда России запрашивать у ВОС первичные учетные документы, подтверждающие создание и оборудование рабочих мест для инвалидов по зрению соответствующим требованиям.

Общий объем средств федерального бюджета, направленный в 2011-2015 годах на поддержку программ ВОС по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест, в рамках указанного мероприятия госпрограммы «Доступная среда» составил 360,2 млн. рублей. В рамках реализации программ ВОС средства получили 136 коммерческих предприятий ВОС.

Одновременно ВОС ежегодно является получателем субсидии из федерального бюджета в рамках реализации мероприятия «Предоставление из федерального бюджета субсидий на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов» госпрограммы «Доступная среда», целью которого является поддержка общероссийских ООИ в соответствии с их уставными целями. В 2011-2015 годах распоряжениями¹ Правительства Российской Федерации на указанные цели ВОС было утверждено распределение субсидий из федерального бюджета на общую

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 1074 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 2278-р «О распределении субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов в 2012 году»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 2418-р «О распределении в 2013 году субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2013 года № 2398-р «О распределении субсидий, предоставляемых в 2014 году из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2014 года № 2547-р «О распределении субсидий, предоставляемых в 2015 году из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов».

сумму 2505,6 млн. рублей (или 42 % от общего объема распределения общероссийским общественным организациям).

В соответствии с подпунктом 4.7 статьи 4 раздела 2 устава ВОС, принятого в новой редакции XXI съездом ООИ ВОС 15 ноября 2011 года, для достижения уставных целей ВОС, в том числе, оказывает органам службы занятости всех уровней содействие в трудоустройстве инвалидов по зрению в организациях всех форм собственности; организует трудоустройство инвалидов по зрению в хозяйственных обществах, организациях и учреждениях ВОС, содействует их индивидуально-трудовой деятельности. Согласно данным официального сайта (<http://www.vos.org.ru>) ВОС имеет 157 предприятий, из которых 146 созданы в форме общества с ограниченной ответственностью.

Таким образом, несмотря на формальное выполнение подпункта «в» пункта 5 Правил (отсутствие у организации средств, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на реализацию программы, предусматривающих возможность перекрестного софинансирования программы), фактически имеет место риск задвоенного финансирования и проведения мероприятий по организации рабочих мест инвалидам и содействию трудоустройству инвалидов за счет разных видов субсидий федерального бюджета, полученных в рамках реализации разных мероприятий госпрограммы, но на одних и тех же предприятиях ВОС.

2.3. Соблюдение действующего законодательства при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в рамках мероприятий госпрограммы «Доступная среда»

2.3.1. Нарушения при осуществлении закупок, выявленные в Минтруде России

В 2012-2015 годах в рамках реализации основных мероприятий госпрограммы Минтрудом России заключены 118 государственных контрактов, планируемый объем средств - 3259,01 млн. рублей, фактический - 2835,27 млн. рублей, экономия по проведенным процедурам составила 424,44 млн. рублей. Также Минтрудом России были исполнены 22 государственных контракта на сумму 466,72 млн. рублей, которые ему были переданы в результате реорганизации Минздравсоцразвития России.

Выборочная проверка порядка заключения Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации государственных контрактов по результатам конкурентных процедур выявила следующие нарушения законодательства Российской Федерации, допущенные Минтрудом России при

формировании начальной (максимальной) цены контракта, а также при выполнении условий государственных контрактов и положений законодательства, связанных с применением мер ответственности, в случае нарушения поставщиками (исполнителями, подрядчиками) установленных государственными контрактами сроков поставки (оказания услуг, выполнения работ).

1. Минтрудом России в проверяемый период при проведении процедур закупок обоснование начальной (максимальной) цены государственных контрактов осуществлялось с нарушением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Так, в единой информационной системе (далее - ЕИС) Минтрудом России 21 августа 2014 года размещены извещение № 0195100000314000208 о проведении аукциона в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг по реализации организационно-технической работы для обеспечения проведения научно-практических конференций по проблемам медико-социальной экспертизы в рамках реализации госпрограммы «Доступная среда» (далее - извещение), а также документация об аукционе в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг по реализации организационно-технической работы для обеспечения проведения научно-практических конференций по проблемам медико-социальной экспертизы в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы (далее - документация об аукционе № 0195100000314000208). Согласно извещению и документации об аукционе № 0195100000314000208 начальная (максимальная) цена государственного контракта была установлена в размере 3850,0 тыс. рублей.

В качестве обоснования указанной начальной (максимальной) цены государственного контракта (раздел 3 части III документации об аукционе № 0195100000314000208) использовалась информация о ценах, предложенных победителями процедур, проведенных ранее другими заказчиками (Министерство образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», государственное бюджетное образовательное учреждение Московский городской Дворец детского (юношеского) творчества) в рамках процедур №№ 0173100003712000085, 0373100040113000942 и 0373200214511000048, что свидетельствует о применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

Исходя из части 3 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, при применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) информация о ценах закупаемых услуг должна быть получена с учетом сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих и (или) финансовых условий.

Анализ документации по процедурам № 0373100040113000942 и № 0373200214511000048, которые легли в основу обоснования Минтрудом России начальной (максимальной) цены контракта на оказание услуг по реализации организационно-технической работы для обеспечения проведения научно-практических конференций по проблемам медико-социальной экспертизы в рамках реализации госпрограммы «Доступная среда», показал, что услуги, закупаемые в рамках указанных процедур, не соответствуют по объему и содержанию закупаемым Минтрудом России.

Так, в рамках закупки № 0373100040113000942 исполнителю необходимо было оказать услугу по организации и проведению научных конференций и семинаров для факультета глобальных процессов МГУ имени М.В. Ломоносова (2 услуги), включающие, в том числе, услуги, не предусмотренные в документации об аукционе № 0195100000314000208 Минтруда России, а именно: обеспечение синхронного перевода с русского на английский язык и обратно, организация видеосъемки мероприятия, подготовка и рассылка итоговых документов.

Закупка № 0373200214511000048, помимо закупки услуг по проведению научно-практической конференции по итогам работ школьников в номинации «кино- и видеоискусства», предусматривала проведение мастер-классов и семинаров по режиссуре, операторскому мастерству, сценарному мастерству, теории драматургии, дикторскому мастерству, звукооператорскому мастерству, монтажу фильмов, световому оформлению и актерскому мастерству, организацию и проведение конкурса авторских образовательных программ, что не соотносится с содержанием закупаемых услуг Минтрудом России.

Таким образом, в рамках процедуры № 0195100000314000208 Минтруд России при обосновании начальной (максимальной) цены государственного контракта допустил нарушение части 3 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, выразившееся в формировании начальной (максимальной) цены государственного контракта на основании несопоставимых с проводимой закупкой финансовых (коммерческих) предложений.

Аналогичные нарушения части 3 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ выявлены и при обосновании Минтрудом России начальной (максимальной) цены государственного контракта при проведении конкурса на оказание

услуг по проведению научно-практических конференций по проблемам медико-социальной экспертизы в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы (извещение от 21 августа 2014 года № 0195100000314000207).

2. Минтрудом России с ООО «Вентон-Медикал» 13 июля 2015 года был заключен государственный контракт № 0195100000315000098-0440942-02 на поставку аппаратно-программного комплекса (медицинское оборудование) для функциональной диагностики, оценки нарушений опорно-двигательного аппарата и нервной системы. В соответствии с пунктами 13.2 и 13.3 государственного контракта обязательства поставщика по поставке товара, а также по установке и вводу оборудования (монтаж и наладка) в эксплуатацию должны были быть выполнены не позднее 30 сентября 2015 года.

В нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктов 13.2, 13.3 госконтракта ООО «Вентон-Медикал» осуществило поставку и ввод в эксплуатацию аппаратно-программного комплекса получателю оборудования ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по г. Севастополю» в количестве 1 штуки на сумму 6,98 млн. рублей с опозданием на 32 дня, что подтверждается актом приема-передачи товара № 1 от 2 ноября 2015 года и актом ввода товара в эксплуатацию № 1 от 2 ноября 2015 года, и получателю ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Республике Крым» в количестве 2 единиц на общую сумму 13,96 млн. рублей, что также подтверждается соответствующими актами приема-передачи товара и ввода товара в эксплуатацию.

В нарушение части 6 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ по вышеуказанным фактам Минтрудом России требование об уплате неустоек (штрафов, пеней) за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных государственным контрактом, к ООО «Вентон-Медикал» не направлялось.

3. Между Минтрудом России и ООО «Медицинская компания «ЮНИКС» 26 мая 2014 года по итогам электронного аукциона заключен государственный контракт № 0195100000314000017-0440942-01 на адресную поставку и установку аппаратно-программного комплекса (медицинское оборудование) для функциональной диагностики, оценки нарушений опорно-двигательного аппарата и нервной системы в федеральные казенные учреждения медико-социальной экспертизы (далее - ФКУ МСЭ) в количестве 81 единицы на общую сумму 444012,11 млн. рублей.

В нарушение условий госконтракта № 0195100000314000017-0440942-01 (пункт 13.2), предусматривающего срок поставки оборудования не позднее 31 октября 2014 года, ООО «Медицинская компания «ЮНИКС» была осу-

ществлена поставка оборудования в 18 ФКУ МСЭ на общую сумму 5,48 млн. рублей позднее указанного срока.

В нарушение части 6 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ по вышеуказанным фактам Минтрудом России требование об уплате неустоек (штрафов, пеней) за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, к ООО «Медицинская компания «ЮНИКС» не направлялось.

3.2.2. Нарушения при осуществлении закупок, выявленные в субъектах Российской Федерации

1. Минсоцразвития Пермского края и ООО «Продюссерский центр «Т7» заключили государственный контракт от 8 декабря 2015 года № 1126 на создание видеоролика и выход его в эфир с ценой контракта - 0,5 млн. рублей (источник финансирования - средства федерального бюджета). В ходе выполнения государственного контракта видеоролик не изготавливался, а осуществлялось размещение видеоролика, предоставленного Минтрудом России и находящегося в публичном открытом доступе (<http://www.rosmintrud.ru/social/invalid-defence/226>).

В нарушение части 1 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ минсоцразвития Пермского края произведены приемка и оплата по вышеуказанному контракту в сумме 0,5 млн. рублей при условии нарушения ООО «Продюссерский центр «Т7» обязательств по изготовлению видеоролика.

В нарушение части 6 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ требование об уплате неустоек (штрафов, пеней) за ненадлежащее исполнение обязательств минсоцразвития Пермского края в отношении ООО «Продюссерский центр «Т7» не направляло.

2. ГКУ МО «Дирекция единого заказчика министерства социальной защиты населения Московской области» (далее – ДЕЗ) в лице директора Самусенко К.Г. 30 декабря 2014 года были заключены государственные контракты №№ Ж-1, Ж-2, Ж-5, Ж-7 (с ООО «Строительная фирма ЗЕВС» в лице генерального директора Добродеева А.И.) и №№ Ж-3, Ж-4, Ж-6, Ж-8 (с ООО «Алаита» в лице генерального директора Шимина А.Ю.) на поставку оборудования (информационное табло «бегущая строка», лестничные подъемники, санузлы и иное оборудование). При этом предусматривалась поставка оборудования в государственные учреждения Московской области.

В то же время в ходе контрольного мероприятия было установлено, что фактически акты приемки-передачи товаров по вышеуказанным государственным контрактам подписывались от лица заказчика ДЕЗ его директором Самусенко К.Г., а не представителями заказчика по доверенности, что является нарушением условий государственного контракта.

Таким образом, в нарушение части 7 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ приемка товаров на сумму 51,76 млн. рублей по государственным контрактам от 30 декабря 2014 года №№ Ж-1, Ж-2, Ж-3, Ж-4, Ж-5, Ж-6, Ж-7, Ж-8 была осуществлена в нарушение условий перечисленных государственных контрактов.

Кроме того, государственные контракты №№ Ж-3, Ж-4, Ж-6 включали пункт 2.8, согласно которому в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком обязательства, предусмотренного настоящим контрактом, заказчик производит оплату по контракту после перечисления поставщиком соответствующего размера неустойки либо вычитает размер неустойки из суммы, подлежащей оплате.

Согласно письму министерства социального развития Московской области от 2 февраля 2017 года в соответствии с данным положением государственных контрактов контрагентами была оплачена неустойка за просрочку исполнения поставщиком обязательств. При этом ДЕЗ были нарушены условия пункта 2.8 государственных контрактов от 30 декабря 2014 года №№ Ж-3, Ж-4, Ж-6 и произведена их оплата до фактической оплаты неустойки контрагентами. Фактически неустойка в сумме 282,4 тыс. рублей по трем контрактам была выплачена ООО «Алаита» после оплаты работ заказчиком - министерством социальной защиты населения Московской области (с 1 июля 2015 года - министерство социального развития Московской области).

2.4. Анализ выполнения плана по проведению инвентаризации и паспортизации объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры в целях определения степени их доступности для инвалидов

Согласно разделу 3.3 «Оценка результатов деятельности: статистические показатели, методика расчета, порядок заполнения и представления статических форм» Методики № 627 исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации формируют сводную информацию о состоянии доступности объектов социальной инфраструктуры (далее - ОСИ) в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных граждан на территории субъекта Российской Федерации за год и представляют сводные данные в Минтруд России не позднее 1 марта года, следующего за отчетным.

Полномочия Минтруда России по обобщению или анализу представляемой регионами информации Методикой № 627 не предусмотрены.

Сведения о реестрах приоритетных объектов в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения

в субъектах Российской Федерации поступают в Минтруд России в составе документов, предоставляемых субъектами Российской Федерации в целях заключения соглашений на получение субсидии из федерального бюджета на формирование доступной среды. Порядок формирования и ведения реестров устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно.

Анализ общедоступной информации об уровне доступности объектов социальной инфраструктуры, размещенной регионами в сети «Интернет», показал отсутствие единого подхода к размещению и опубликованию субъектами Российской Федерации данной информации.

Так, общая карта доступности ОСИ Российской Федерации расположена в сети «Интернет» по адресу <http://zhit-vmeste.ru/map/> (далее - портал «Жить вместе»). По состоянию на конец октября 2016 года в 51 субъекте Российской Федерации (60 %) карты доступности сформированы на портале «Жить вместе», в том числе в Республике Северная Осетия - Алания, Кировской, Тюменской, Воронежской, Вологодской, Липецкой областях карты доступности размещены также и на отдельных региональных сайтах. В 13 субъектах Российской Федерации (15,3 %) информация о доступности объектов социальной инфраструктуры отражена только на собственных ресурсах без размещения соответствующей информации на портале «Жить вместе». В 21 субъекте Российской Федерации (24,7 %) карты доступности в сети «Интернет» не размещены.

Согласно годовому отчету Минтруда России о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Доступная среда» на 2011-2015 годы фактическое значение показателя «доля субъектов Российской Федерации, имеющих сформированные и обновляемые карты доступности объектов и услуг, в общем количестве субъектов Российской Федерации» в 2015 году достигло планового и составило 90 %. Вместе с тем анализ информационных ресурсов субъектов Российской Федерации по состоянию на конец октября 2016 года показал, что только в 75,3 % субъектов Российской Федерации сформированы и функционируют в сети «Интернет» карты доступности. Таким образом, данные отчета Минтруда России в этой части нельзя признать достоверными, поскольку они не отражают сводную информацию по Российской Федерации.

Выборочная проверка карт доступности, размещенных на собственных ресурсах, созданных субъектами Российской Федерации в сети «Интернет», и размещенных субъектами на портале «Жить вместе», выявила наличие ряда систематических недостатков при их формировании.

Так, на картах доступности Кабардино-Балкарской Республики, Республики Татарстан, Калужской и Липецкой областей отсутствует отображение информации о доступности ОСИ для инвалидов с умственными нарушениями. Карты доступности Республики Татарстан и Самарской области интегрированы в геопорталы указанных субъектов Российской Федерации со структурой ресурса, отличной от структуры, предлагаемой Методикой № 627, карт доступности.

В период проверки собственный портал, на котором размещена карта доступности Республики Северная Осетия - Алания, не работал, информация на портале «Жить вместе» регионом не отражена.

Результатом комплексной оценки состояния приоритетных объектов, их паспортизации и принятия решений о необходимости дооборудования является Реестр объектов социальной инфраструктуры и услуг (далее - реестр). В реестре представлены общие сведения об объектах, характере их деятельности (в том числе услугах), состоянии их доступности, решения об адаптации объектов и обеспечении доступности услуг для инвалидов и результаты контроля исполнения этих решений.

В Пермском крае в нарушение абзацев 5 и 6 пункта 1.3 Порядка проведения паспортизации ОСИ и услуг в приоритетных для инвалидов и других маломобильных групп населения сферах жизнедеятельности на территории Пермского края, утвержденного постановлением правительства Пермского края от 22 апреля 2014 года № 274-п, реестр объектов социальной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности Пермского края, и реестр объектов социальной инфраструктуры края минсоцразвития Пермского края в 2014-2015 годах не велись.

Планы по проведению паспортизации объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры в целях определения степени их доступности для инвалидов в Пермском крае, утвержденные приказами минсоцразвития Пермского края, (от 13 июля 2014 года № СЭД-33-01-03-330, от 9 февраля 2015 года № СЭД-33-01-03-36), в 2014 и 2015 годах не выполнены.

Кроме того, в «Годовом отчете о выполнении государственной программы «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края» в 2015 году», размещенном на официальном сайте минсоцразвития Пермского края <http://minsoc.permkrai.ru/>, приведена недостоверная информация о выполнении планов паспортизации.

Так, в 2014 году планировалось паспортизировать 50 объектов социальной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности Пермского края, в 2015 году - 100 объектов. Согласно данным годового отчета о выполнении государственной программы «Доступная среда в 2015 году» паспортизированы 150 объектов. Вместе с тем в ходе проверки установлено, что паспортизировано всего 98 объектов.

В Республике Башкортостан приступили к паспортизации приоритетных объектов социальной инфраструктуры, а также формированию и обновлению карт, отображающих доступность ОСИ для инвалидов, в 2013 году.

В ходе проверки установлено, что в нарушение Методики № 627 (приложения А.2, А.3 и А.4) в паспортах проверенных объектов отсутствует информация о категориях обслуживаемого населения, категориях обслуживаемых инвалидов, об участии объекта в исполнении ИПРА инвалида, а также информация о путях следования к объекту пассажирским транспортом и от ближайшей остановки общественного транспорта. Кроме того, в паспортах не отражена информация о состоянии доступности структурно-функциональных зон объекта в соответствии с Классификатором объектов социальной инфраструктуры по состоянию (уровню) доступности, приведенным в Методике № 627.

В отсутствие единых нормативно установленных требований к определению уровня доступности приоритетного объекта и обозначению соответствующего уровня доступности формируются риски субъективной оценки уровня доступности объекта как до, так и после проведения мероприятий по адаптации, что отражается на управленческих решениях, принимаемых для обеспечения доступности объекта.

Так, по итогам обследования Государственного русского драматического театра города Sterlitaмак (далее - Театр) в паспорте Театра в разделе «Управленческое решение» зафиксировано, что для обеспечения доступности Театра необходимы только приобретение слуховых приборов для слабослышащих зрителей (на нескольких языках) и обустройство не менее 2 парковочных мест для инвалидов (знаки и разметка). В то же время санитарные помещения в здании располагаются на цокольном этаже, доступ к ним возможен только путем преодоления 2 лестничных маршей. В зрительном зале выделен ряд для размещения зрителей, передвигающихся на креслах-колясках, при этом для входа в зрительный зал необходимо преодолеть 3 ступени вверх, специального оборудования для самостоятельного посещения зрительного зала инвалидами не предусмотрено. Таким образом, посещение театра инвалидами (категорий колясочники/опорники/слепые)

возможно только с посторонней помощью, однако в паспорте объекта по итогам проведения указанных мероприятий по адаптации проставлена отметка о полной доступности объекта для всех категорий инвалидов.

В ряде случаев уже адаптированные элементы зданий объектов не соответствовали строительным нормам и правилам, определяющим нормативы внутреннего и внешнего обустройства помещений и территории объекта для посещения инвалидами.

Так, в ГБУ здравоохранения Республики Башкортостан «Городская больница № 2 г. Стерлитамака» в ряде санитарно-гигиенических комнат расстояние от передней кромки унитаза до впереди стоящей стены составляет 20 см, что не соответствует нормативам, установленным СП 35-101-2001, раковины установлены на высоте 87 см от пола, вместо нормативных 75 см, утвержденных в СП 35-101-2001.

В муниципальном общеобразовательном бюджетном учреждении средняя общеобразовательная школа № 8 г. Бирска в ходе выполненного капитального ремонта дополнительной входной группы при норме высоты дверного проема 2 метра, высота составляет 1,6 метра.

Таким образом, произведенные работы фактически не обеспечили организацию надлежащего уровня доступности на адаптируемых объектах.

2.5. Анализ системы организации межведомственного взаимодействия при реализации мероприятий госпрограммы «Доступная среда»

Система межведомственного взаимодействия между ответственным исполнителем и участниками госпрограммы «Доступная среда» организована в соответствии с положениями постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (далее - Порядок), включающими, в том числе, взаимодействие ответственного исполнителя и участников госпрограммы на основе выполнения плана реализации и детального плана-графика.

Минтрудом России создан Координационный совет по контролю за реализацией госпрограммы (далее - Координационный совет), регламент работы и его состав утверждены приказом Минтруда России от 13 сентября 2012 года № 184. В состав Координационного совета входят представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и общественных организаций инвалидов.

За период действия госпрограммы «Доступная среда» на 2011-2015 годы было проведено 26 заседаний Координационного совета, по результа-

там которых оформлялись протоколы. В целом управленческие (протокольные) решения, принятые по результатам рассмотрения и проведения экспертизы программ субъектов Российской Федерации, выполнялись.

В Московской области при правительстве Московской области с 2001 года работает Координационный совет по делам инвалидов, созданный постановлением правительства Московской области от 1 ноября 2000 года № 130/33 (далее - Координационный совет МО).

За 2011-2015 годы Координационный совет МО заслушал 8 руководителей муниципальных образований по вопросам создания доступной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения, рассматривал отдельные вопросы повышения доступности объектов. При этом вопросы хода реализации госпрограммы, а также эффективности использования финансовых средств в увязке с повышением доступности объектов не рассматривались.

Регламент межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пермского края, государственных учреждений Пермского края по формированию безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения на территории Пермского края утвержден постановлением правительства Пермского края от 24 апреля 2014 года № 290-п.

В нарушение пункта 1.5 указанного регламента сбор, обобщение, анализ информации, предоставляемой исполнительными органами государственной власти Пермского края, а также направление указанной информации в Совет по делам инвалидов при губернаторе Пермского края в проверяемый период минсоцразвития Пермского края не осуществлялись.

2.6. Анализ организации общественно-просветительской деятельности органов исполнительной власти в целях формирования толерантного отношения к инвалидам

В 2011-2015 годах на реализацию основного мероприятия госпрограммы по организации социологических исследований и общественно-просветительских кампаний в сфере формирования доступной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения в федеральном бюджете было предусмотрено 1061,93 млн. рублей. Фактические расходы составили 913,05 млн. рублей.

Тематика просветительских кампаний определялась Минтрудом России ежегодно и включала следующие направления: формирование толерантного отношения к инвалидам при решении вопросов занятости; фор-

мирование толерантного отношения к инвалидам в образовательных учреждениях; просветительское мероприятие «Герои», посвященное паралимпийским чемпионам; формирование доброжелательного отношения общества к семьям, имеющим в своем составе инвалидов; освещение проблем детей-инвалидов, в том числе девочек-инвалидов.

Основными формами просветительской работы являлись размещение видеороликов на общероссийских общедоступных телеканалах, размещение аудиороликов на федеральных общероссийских общедоступных радиостанциях, размещение Интернет-баннера на мультисервисных сайтах, размещение баннеров на наружных рекламных носителях. Рекламные материалы (видео/аудиоролики) различного формата предоставлены субъектам Российской Федерации на безвозмездной основе для возможного дальнейшего их использования регионами при проведении общественно-просветительских кампаний, в том числе на официальном сайте Минтруда России <http://www.rosmintrud.ru/social/invalid-defence/226>.

В Пермском крае в рамках госпрограммы «Доступная среда» в 2014 году на общественно-просветительскую кампанию были выделены средства краевого бюджета в объеме 1,31 млн. рублей. В 2015 году общий объем выделенных средств составил 2,73 млн. рублей, в том числе: средства федерального бюджета - 0,79 млн. рублей и средства краевого бюджета - 1,95 млн. рублей.

В Республике Башкортостан в 2013 году открыты аккаунты в социальных сетях по каждой сфере деятельности, где размещались телевизионные сюжеты и передачи, вышедшие на телеканалах: «Башкирское спутниковое телевидение», «Россия-1 (Вести - Башкортостан)», «Вся Уфа», «UTV» и размещенные на видеохостинге YouTube, в том числе по доступности социальных объектов для маломобильных граждан, по трудоустройству инвалидов. Детским телеканалом «Тамыр» создан цикл программ по проблемам социализации инвалидов «Преград.нет». Авторы цикла передач «Преград.нет» признаны победителями телевизионных конкурсов «Тэфи-Регион», «Включайся», «Интеграция». В эфирах телерадиоканалов ГУП ТРК «Башкортостан» Республики Башкортостан транслировались 6 аудио- и видеороликов (разработанных на собственные средства) с периодичностью 2-3 раза в день. Общее количество размещения - 730. В печатных СМИ опубликовано 3 тыс. информационных материалов по данной тематике. В 2014 году в трансляциях на республиканском телевидении использовалось 16 видеороликов, снятых в республике. Ролики, подготовленные Минтрудом России, в 2014 году в Республике Башкортостан не использовались. В 2015 году в трансляциях на

телевидении использовалось 14 видеороликов, 8 из них сняты в республике, 6 роликов подготовлены Минтрудом России.

В Московской области на общественно-просветительскую и информационную деятельность в 2014 году расходы составили в сумме 9,70 млн. рублей, что позволило разместить 647 плакатов наружной социальной рекламы, изготовить и распространить 354 тыс. экземпляров информационных материалов, сборников и буклетов.

В целом, Минтрудом России обобщение и анализ информации о проведении в субъектах Российской Федерации информационно-просветительских кампаний не проводятся, в том числе об объемах потраченных средств и достигнутом эффекте.

2.7. Анализ организации системы мониторинга за реализацией мероприятий госпрограммы «Доступная среда», а также организации внутреннего контроля за целевым использованием средств, выделенных на ее реализацию

Контроль за целевым использованием средств, предусмотренных на ресурсное обеспечение госпрограммы, осуществляется Минтрудом России на основании отчетов участников госпрограммы, а также отчетов получателей субсидии - субъектов Российской Федерации и общественных организаций инвалидов в рамках реализации заключенных соглашений на предоставление субсидии из федерального бюджета.

Согласно отчетным данным о реализации госпрограммы ситуация с доступностью меняется в лучшую сторону. Вместе с тем произведенная в ходе реализации госпрограммы в 2011-2015 годах существенная корректировка целей, задач, показателей и ожидаемых результатов госпрограммы, отсутствие нормативно закреплённого понятия «приоритетный объект в приоритетной сфере жизнедеятельности», а также нормативного правового акта, содержащего закрытый перечень направлений использования средств, выделенных в рамках госпрограммы «Доступная среда», существенно затрудняет проведение оценки и не позволяет сделать объективный вывод об успешности реализации данного проекта. Достоверные статистические данные, подтверждающие успешность реализации программы в полном объеме, также отсутствуют. Кроме того, отсутствуют результаты комплексных тематических проверок контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, позволяющие сделать вывод о социально-экономической эффективности реализации данной госпрограммы.

Так, в Пермском крае система контроля за целевым использованием средств, выделенных на реализацию госпрограммы, отсутствует. Нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление контроля за реализацией госпрограммы, минсоцразвития Пермского края не приняты. Проверка целевого, адресного и эффективного использования субсидии на реализацию государственной программы не проводилась.

В Республике Башкортостан контрольные мероприятия по проверке целевого и рационального использования средств, выделенных на реализацию государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы, осуществлялись контрольно-ревизионными подразделениями органов исполнительной власти Республики Башкортостан в рамках ведомственного контроля. Учитывая, что отчеты о проведенных проверках составляются в целом по учреждениям без выделения государственных программ, в рамках которых проводилось финансирование мероприятий, установить, были ли выявлены контрольно-ревизионным отделом Минтруда Республики Башкортостан нарушения в части реализации программы «Доступная среда», не представляется возможным. Тематические проверки целевого расходования средств на реализацию государственной программы (подпрограммы) «Доступная среда» контрольно-ревизионными подразделениями органов исполнительной власти Республики Башкортостан в 2011-2015 годах не проводились.

В ходе проверки осуществлено обследование объектов, приведенных в состояние доступности.

Так, в Московской области обследованы муниципальные общеобразовательные учреждения Ногинского района (МБОУ СОШ № 3, г. Ногинск, МБОУ СОШ № 24, п. Обухово, МБОУ СОШ № 30, г. Электроугли, МБОУ СОШ № 45, с. Ямкино, МБОУ Богородская гимназия, г. Ногинск), Зарайского района (МБОУ «Масловская основная школа», МБОУ «Летуновская средняя школа») и Ступинского района (МБОУ «Михневская начальная общеобразовательная школа»). В ходе обследований установлено несоблюдение требований СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения» (далее - СНиП 350-01-2001) в части санитарных комнат, дверных проемов, отсутствия оборудованных пандусами спусков. В ряде школ закупленные устройства межэтажной транспортировки детей-инвалидов, а также принтер Брайля не используются. В МБОУ СОШ № 24 оборудование вышло из строя после истечения гарантийного срока (киоск настенный информационный, подъемник лестничный мобильный). В МБОУ СОШ № 45, с. Ямкино, МБОУ СОШ № 30, г. Электроугли, тактильные ин-

формационные знаки (таблички) для слабовидящих размещены с несоблюдением норм СП 31-102-99. Кроме того, в МБОУ «Михневская начальная общеобразовательная школа» отмечен низкий уровень коммуникативных знаний у сотрудников, оказывающих услуги инвалидам.

В Пермском крае в КГАУ «ЦКРИ» в нарушение СП 59.13330.2012 отсутствует яркая контрастная маркировка на входных дверях, а также на дверях внутри здания, участки пола на путях движения перед дверными проемами и входами на лестницы, а также перед поворотом коммуникационных путей не имеют тактильных предупреждающих указателей и/или контрастно окрашенных поверхностей.

По объекту ГКУ «Пермская государственная ордена «Знака Почета» краевая универсальная библиотека им. А.М. Горького» в паспорте доступности объекта в разделе «территория, прилегающая к зданию (участок)» территория, прилегающая к зданию, имеет уклон путей движения, превышающий 5 %, что не соответствует СП 59.13330.2012 и является недоступным для инвалидов, передвигающихся на креслах-колясках, и инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата.

ГК ЦЗН г. Перми (Дзержинский отдел) - на территории, прилегающей к зданию (участку), установлено ограждение, которое является существенным препятствием на пути следования инвалидов-колясочников, инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата и инвалидов с нарушениями зрения. Пути движения внутри здания также не доступны для указанных категорий инвалидов, так как в здании при наличии ступенек пандусы не установлены. Участки пола на путях движения перед дверными проемами и входами на лестницы не имеют тактильных предупреждающих указателей и/или контрастно окрашенную поверхность, что не соответствует СНиП 35-01-2001.

КГАУК «Пермский дом народного творчества» - установлено несоблюдение требований СНиП 35-01-2001: на прозрачных полотнах входных дверей отсутствует яркая контрастная маркировка, дверные наличники, края дверного полотна и ручки не окрашены в отличные от дверного полотна контрастные цвета; участки пола на путях движения перед дверными проемами и входами на лестницы, а также перед поворотом коммуникационных путей не имеют тактильных предупреждающих указателей и/или контрастно окрашенную поверхность; системы средств информации и сигнализации об опасности, размещаемые в помещениях, предназначенных для пребывания всех категорий инвалидов, и на путях их движе-

ния, отсутствуют. Вход в здание и пути движения внутри здания для инвалидов с нарушениями зрения, слуха и умственного развития не доступны.

КГАУ «Верхне-Курьинский геронтологический центр» - объект не доступен для инвалидов с нарушениями зрения и слуха. На прозрачных полотнах входных дверей отсутствует яркая контрастная маркировка, дверные наличники, края дверного полотна и ручки не окрашены в отличные от дверного полотна контрастные цвета, что не соответствует СП 59.13330.2012 (актуализированная редакция СНиП 35-01-2001). Участки пола на путях движения перед дверными проемами, а также перед поворотом коммуникационных путей не имеют тактильных предупреждающих указателей и/или контрастно окрашенную поверхность; системы средств информации и сигнализации об опасности, размещаемые в помещениях, предназначенных для пребывания всех категорий инвалидов, и на путях их движения отсутствуют.

Таким образом, проведение мероприятий по доступности исследованных объектов фактически не обеспечило надлежащего уровня доступности объектов для инвалидов и других маломобильных граждан.

В течение 2011-2015 годов контроль со стороны Минтруда России за реализацией госпрограммы в субъектах Российской Федерации, за реализацией соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета осуществлялся только путем сбора отчетной информации. План проверок Минтруда России в 2011-2015 годах не включал в себя мероприятия по проведению проверок за целевым и эффективным использованием субсидии в субъектах Российской Федерации, достижением показателей результативности, а также итоги реализации мероприятий по обеспечению доступной среды в регионах.

Так, по запросу Счетной палаты Российской Федерации контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации представлена информация, согласно которой лишь в 38 регионах проводились проверки использования средств на реализацию региональной госпрограммы, в 20 регионах контрольные мероприятия не проводились, 27 регионов ответы не представили.

Объем проверенных средств КСО составил 19366,67 млн. рублей, объем выявленных нарушений (в соответствии с классификатором Счетной палаты Российской Федерации) - 1008,22 млн. рублей, или 5,2 % проверенных средств.

Анализ выявленных КСО субъектов нарушений показал, что, например, в 2015 году из 391 нарушения 56 нарушений (14 %) связаны с несоблюдением Федерального закона № 44-ФЗ, из них нарушения при использова-

нии средств субъектов Российской Федерации составили 19,6 млн. рублей, средств федерального бюджета - 1,3 млн. рублей.

Кроме того, 15 нарушений (4 %) связаны с выполнением (невыполнением) государственных (муниципальных) задач и функций органами государственной власти субъектов, 13 нарушений (3 %) - с завышением стоимости работ, услуг и иных показателей при строительных и ремонтных работах, в 8 случаях (или 2 %) указано на использование бюджетными и автономными учреждениями субсидии на иные цели не в соответствии с целями ее предоставления (Ивановская, Смоленская, Свердловская, Томская области), 5 нарушений (1,3 %) - с несоблюдением порядка реализации государственных (муниципальных) программ (в Кабардино-Балкарской Республике и Томской области), 4 нарушения (1 %) касались неправомерно произведенной оплаты невыполненных ремонтных работ во Владимирской области.

По информации Управления по работе с обращениями граждан и организаций Администрации Президента Российской Федерации, количество обращений граждан и организаций, касающихся выполнения госпрограммы, поступивших в адрес Президента Российской Федерации, в 2015 году по сравнению с 2011 годом увеличилось на 51,2 % (с 729,7 тыс. обращений до 1103,3 тыс. обращений). Выросло количество обращений по вопросам обеспечения активной жизни инвалидов (лиц с ограниченными физическими возможностями здоровья): с 298 обращений в 2014 году до 488 в 2015 году.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2011-2015 годах в органы прокуратуры субъектов Российской Федерации поступило 27,25 тыс. обращений о нарушениях прав и законных интересов инвалидов, из них 25,88 тыс. обращений разрешено, из них 1,37 тыс. обращений по вопросам, связанным с неприятием должностными лицами мер по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры.

2.8. Оценка эффективности реализации государственной программы «Доступная среда»

С 2012 года Минтрудом России заключаются государственные контракты на оказание услуг по подготовке и проведению репрезентативных социологических исследований оценки инвалидами отношения населения Российской Федерации к проблемам инвалидов, оценки инвалидами состояния доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности, в рамках которых проведены социологические исследования, в том числе для расчета значения целевого показателя «доля

инвалидов, положительно оценивающих отношение населения к проблемам инвалидов, в общей численности опрошенных инвалидов», который позволяет провести оценку влияния на отношение к инвалидам и другим маломобильным категориям граждан. По результатам социологических исследований плановое значение показателя, установленное госпрограммой, достигнуто.

Так, по итогам 2013 года при плановом показателе 40,8 % фактическое достижение составило 41 %, за 2014 год - 45,2 % и 46 %, соответственно, за 2015 год - 49,6 % и 49,7 %, соответственно.

В Московской области ежегодно проводились опросы среди инвалидов, в том числе с целью изучения проблемы толерантности общества к инвалидам (опрашивалось более 40 тыс. человек ежегодно). Однако лишь в 2013 году в инструментарий опроса был включен вопрос, связанный с изучением проблемы толерантности общества к инвалидам. Так, 60 % респондентов считали, что отношение здоровых людей к инвалидам является уважительным, а более 45 % - что здоровые люди относятся к инвалидам с опаской и настороженностью из-за боязни обидеть инвалида, не имея опыта такого общения, 52 % - что совместное обучение здоровых детей и детей-инвалидов положительно отражается на социальной адаптации детей-инвалидов. Вместе с тем в последующие годы в инструментарий опроса данные вопросы не включались.

В Пермском крае по вопросу о проведении социологических опросов на тему формирования (изучения) толерантного отношения к инвалидам минсоцразвития Пермского края представлен заключенный государственный контракт, однако заполненные участниками опроса анкеты не представлены, в связи с чем оценить достоверность проведенного опроса не представилось возможным. В ходе проведенного инспекторами Счетной палаты Российской Федерации в Пермском крае анкетирования инвалидов по вопросам о доступности учреждений социальной защиты, здравоохранения, спорта, культуры (116 анкет) установлено, что на вопрос анкеты о трудностях при посещении учреждений 22 респондента (19 %) указали на их недоступность, 24 респондента (20,7 %) - на удаленность учреждений, 25 респондентов (21,6 %) - на транспортное сообщение. На вопросы о проживании в жилом доме с наличием лифта и возможности им воспользоваться 87 респондентов (75 %) ответили отрицательно.

В Республике Башкортостан в целях мониторинга ситуации по оценке инвалидами состояния доступности объектов и услуг за период 2011-2015 годов организовано и проведено семь социологических опросов. Результаты про-

веденных социологических опросов учтены при отборе приоритетных объектов для адаптации объектов социальной инфраструктуры.

Так, в 2014 году для проведения мероприятий по адаптации объектов социальной инфраструктуры из числа приоритетных объектов отобрано 64 объекта транспорта и дорожно-транспортной инфраструктуры, или 46 % от общего количества приоритетных объектов, отобранных для адаптации в 2014 году (140 объектов).

Результаты национального рейтинга «Доступная среда», проведенного Всероссийской общественной организацией «Союз добровольцев России» при поддержке Центра информационных коммуникаций «Рейтинг», по результатам исследования, посвященного доступности в регионах Российской Федерации объектов социальной инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями (от 19 октября 2015 года), показали, что наиболее сложная ситуация с доступностью сложилась в 19 регионах (в республиках Дагестан, Адыгея, Северная Осетия - Алания, Марий Эл, Ингушетия, Калмыкия, Тыва, Карачаево-Черкесской Республике, Удмуртской Республике, Кабардино-Балкарской Республике; Чукотском автономном округе, Амурской, Калининградской, Самарской, Пензенской, Кировской, Калужской и Ульяновской областях).

Наиболее доступными для инвалидов и других маломобильных граждан являются 18 регионов (Республика Татарстан, Чеченская Республика, Краснодарский, Приморский, Хабаровский края, г. Москва и г. Санкт-Петербург, Белгородская, Тюменская, Свердловская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Иркутская, Ростовская, Нижегородская, Московская области и Ненецкий автономный округ).

По результатам опроса Счетной палаты Российской Федерации, проводимого по утвержденной форме опроса Минтруда России, в котором принял участие 261 человек, 26,8 % опрошенных знают о реализации госпрограммы в деталях, 24,9 % опрошенных знают в основном содержание государственной программы «Доступная среда», 41,8 % - знают лишь то, что такая государственная программа реализуется, 5 % опрошенных ничего не знают о госпрограмме.

Обеспечение доступной среды для инвалидов - одна из самых актуальных задач на сегодня в российском обществе. Так считают 60,9 % респондентов.

Из всех опрошенных считают объекты скорее недоступными и недоступными, соответственно: в сфере здравоохранения - 54,4 % и 16,4 %; в сфере культуры - 44,1 % и 21,8 %; в сфере транспорта - 41,4 % и 38,3 %; в сфере информации и связи - 32,2 % и 13,8 %; в сфере образования - 41,3 % и 19,9 %;

в сфере физкультуры и спорта - 41,9 % и 24,5 %; в сфере социальной защиты населения - 34,5 % и 8,0 %; в сфере жилого фонда - 36,4 % и 49,1 процента.

Четверть опрошенных (25,9 %) считает, что российскому обществу не хватает толерантности в отношении к инвалидам, а еще 16 % - что надо вводить штрафы за неоказание помощи и неуважительное отношение к инвалидам, 53,6 % респондентов считают, что общество не готово к интеграции в него инвалидов, и что и через 5 лет ситуация с интеграцией инвалидов в общество не изменится, 59,4 % - что инвалиды чаще не могут вести полноценную жизнь в обществе с учетом их ограничений.

Снижение доступности за последний год опрошенные отметили в сфере жилищного фонда (17,5 %), в сфере здравоохранения (16,4 %), в сфере транспорта (12,6 процента).

По мнению опрошенных, в первоочередном оснащении специальными приспособлениями для обеспечения доступа инвалидов нуждаются: поликлиники (10,0 %), больницы (9,1 %), жилые дома и помещения (9,1 %), пешеходные тротуары и переходы через транспортные коммуникации (8,6 %), транспорт общего пользования (7,9 %), магазины, торговые центры, предприятия общественного питания (7,2 процента).

По данным опроса, наибольшие проблемы инвалиды испытывают при трудоустройстве (18,3 %), в материальном обеспечении (15,6 %), при получении медицинской помощи (13,4 %) и при получении образования (13,4 %), при получении услуг медико-социальной экспертизы (11,5 %), в социально-бытовом обслуживании (10,1 процента).

Респондентами отмечено, что оснащение объектов социального и иного назначения специальными устройствами для доступа к ним инвалидов осуществляется с нарушением нормативов (40,2 %), очень медленно и лишь ограниченным набором приспособлений (32,6 процента).

85,4 % опрошенных готовы к тому, чтобы их ребенок учился вместе с ребенком-инвалидом, а 97,4 % - к тому, чтобы их ребенок дружил с ребенком-инвалидом, 97,4 % - готовы учиться вместе с инвалидами, 96,4 % - работать в одном кабинете с инвалидом; 96,1 % - к тому, чтобы услуги им оказывал инвалид (например: преподаватель, врач, продавец магазина, консультант МФЦ, водитель автобуса, приемщик химчистки, курьер и т.д.); 92 % готовы помогать инвалиду в преодолении препятствий (в транспорте, на улице, в учреждениях и т.д.).

Только 22,8 % опрошенных считают, что общество толерантно к инвалидам, 41,6 % - что не толерантно, 22,1 % - что инвалиды никому не нужны.

За время реализации госпрограммы у 52,8 % опрошенных отношение к инвалидам не изменилось. При этом 44,9 % - считают, что не изменилась ситуация с социальной разобщенностью инвалидов и граждан, не являющихся инвалидами, 6,1 % - считают, что ситуация по данному вопросу ухудшилась, 46,4 % опрошенных - что не изменилась ситуация в системе медико-социальной экспертизы, 61,7 % опрошенных считают, что за время реализации госпрограммы инвалидам не обеспечен равный доступ к реабилитационным услугам.

По результатам опроса 48 % респондентов в целом дают положительную оценку реализации госпрограммы «Доступная среда», вместе с тем 48 % также считают, что ничего не изменилось либо итоги скорее отрицательные.

Одновременно 52,9 % респондентов считают, что надо изменить большую часть существующей политики в отношении инвалидов, а еще 26,8 % - что необходимо разработать полностью новую социальную политику в отношении инвалидов.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

В ходе контрольного мероприятия составлены четыре акта на объектах: Минтруд России, правительство Московской области, Правительство Республики Башкортостан, правительство Пермского края. Заместителем председателя правительства Пермского края Т.Ю. Абдуллиной представлены возражения на акт от 13 февраля 2017 года № КМ-37/11-04 по результатам контрольного мероприятия (письмо от 17 февраля 2017 года № СЭД-01-67-834). Заключение на указанные возражения утверждено аудитором Счетной палаты В.С. Катренко 28 февраля 2017 года № 11-227/11-01вн.

Выводы

1. В Российской Федерации в целом сформирована нормативно-правовая база, позволяющая реализовать мероприятия государственной программы Российской Федерации «Доступная среда», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2020 годы», а также государственных программ субъектов Российской Федерации, обеспечивающих решение аналогичных задач.

Ответственным исполнителем госпрограммы является Минтруд России, участниками - 11 федеральных органов исполнительной власти, Пенсион-

ный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации реализуются региональные госпрограммы (подпрограммы), аналогичные госпрограмме «Доступная среда».

2. В течение проверяемого периода в госпрограмму вносились изменения, в результате чего цели, задачи, показатели, ожидаемые результаты и объемы бюджетных ассигнований на реализацию ее мероприятий подверглись существенной корректировке.

2.1. Направления реализации целей госпрограммы не в полной мере соответствуют направлениям действий в отношении инвалидов, определенным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

Так, в Концепции 2020 одним из направлений действий является реализация мероприятий по обеспечению доступности для инвалидов жилья, объектов социальной инфраструктуры, транспорта. Целью ГП-2011, ГП-2012 и ГП-2014 являлось формирование к 2016 году условий для беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения. При этом понятия приоритетных объектов и услуг действующим законодательством Российской Федерации до настоящего времени не закреплены.

В ГП-2015 данная цель исключена, при этом основания для вывода о завершении формирования условий для беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в 2016 году отсутствуют.

2.2. В течение 2011-2015 годов перечень задач госпрограммы «Доступная среда» и их формулировки были изменены. В действующей редакции остались три задачи - обеспечение равного доступа инвалидов к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, обеспечение равного доступа инвалидов к реабилитационным и абилитационным услугам, включая обеспечение равного доступа к профессиональному развитию и трудоустройству, и обеспечение объективности и прозрачности деятельности учреждений медико-социальной экспертизы.

Исключение из перечня задач госпрограммы задачи по устранению социальной разобщенности инвалидов и граждан, не являющихся инвалидами, в то время как цель госпрограммы - создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих интеграции инвалидов в обще-

ство и повышению уровня их жизни, не является достаточно обоснованным. Исключение данной задачи не только осложнит достижение заявленной цели, но и ставит вопрос об обоснованности реализации и финансирования ряда практических мероприятий, в том числе связанных с проведением социологических опросов на предмет оценки готовности общества к интеграции инвалидов, а также на предмет расширения участия инвалидов в гражданской, политической, экономической и культурной жизни наравне с другими членами общества, субтитрованием телевизионных программ и пр.

2.3. Формулировки задач в действующей редакции госпрограммы не в полной мере обеспечивают достижение заявленных целей, слабо увязаны с ожидаемыми конечными результатами программы, что не соответствует абзацу 2 пункта 23 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 года № 690, а также абзацу 1 пункта 17 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года № 582, согласно которым сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

2.4. За 5 лет реализации госпрограммы количество показателей увеличилось с 14 (2011 год) до 55 (2015 год). Однако провести оценку эффективности реализации госпрограммы позволяют только три показателя, по которым возможно построить динамический ряд с начала реализации программы, по 47 показателям оценку произвести не представляется возможным, так как их значения установлены, начиная с 2015 года и позже.

2.5. Проверкой установлено, что из 22 нормативных правовых актов, запланированных к разработке и утверждению Планом реализации мероприятий ГП-2011 в 2011-2015 годах, участниками госпрограммы в установленные сроки принято 16. Два нормативных правовых акта приняты с нарушением установленных сроков. Не приняты четыре нормативных правовых акта, в том числе федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам реабилитации и социальной интеграции инвалидов» и три ведомственных правовых акта - «Об объективизации потребностей учреждений культуры в специальных технических устройствах и объемах финансирования с целью обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения» (ответственный - Минкультуры России), «Об утверждении мето-

дических рекомендаций по созданию доступной среды для получения образования детьми-инвалидами в общеобразовательных организациях» (ответственный - Минобрнауки России), «О формировании методологии создания транспортной системы, адаптированной с учетом особых потребностей инвалидов и других маломобильных групп населения по видам транспорта (морской, воздушный, колесный, железнодорожный и др.)» (ответственный - Минтранс России).

3. Паспортом ГП-2011 ресурсное обеспечение на 2011-2015 годы было определено в объеме 46252,33 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 26264,0 млн. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации - 19718,33 млн. рублей, внебюджетных источников - 269,34 млн. рублей. В паспорте действующей редакции госпрограммы объем финансирования за аналогичный период увеличен более чем в 3,6 раза, в том числе за счет средств федерального бюджета, на 143157,8 млн. рублей и составил 169421,84 млн. рублей. Изменение объемов финансирования в основном связано с переформатированием госпрограммы (с беспрограммной редакции на госпрограмму с двумя подпрограммами) и увеличением финансирования мероприятия на обеспечение инвалидов ТСП в 3,2 раза с 26897,8 млн. рублей (в первой редакции) до 86085,2 млн. рублей (во второй редакции).

Федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в проверяемом периоде предусматривались бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий госпрограммы, объемы которых соответствовали показателям ресурсного обеспечения госпрограммы.

4. В действующей редакции госпрограммы предусмотрена реализация 3 подпрограмм: «Обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения», «Совершенствование системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов» и «Совершенствование государственной системы медико-социальной экспертизы».

В 2011-2015 годах на реализацию мероприятий по обеспечению доступности объектов и услуг подпрограммы «Обеспечение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения» было направлено 11,5 % от общего объема средств, предусмотренных на реализацию госпрограммы, что формирует риски, что реализация госпрограммы отразится на качестве жизни граждан, но при этом доступности объектов и услуг не обеспечит.

В то же время проверка реализации региональных госпрограмм показала, что приоритетом при ресурсном обеспечении региональной госпрограммы являются именно мероприятия по обеспечению доступности объектов и услуг.

Так, в Московской области на данные мероприятия в 2012-2015 годах предусмотрено 2575,95 млн. рублей, или 86,1 % от общего объема ресурсного обеспечения программы, в Республике Башкортостан - 960,73 млн. рублей, или 95,8 процента.

5. В целях реализации мероприятий по обеспечению доступности объектов и услуг госпрограммы предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. Субсидии предоставляются в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, установленными соответствующими приложениями к госпрограмме (к ГП-2011, ГП-2012, ГП-2014 и ГП-2015).

Всего в 2011-2015 годах было заключено 632 соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета на общую сумму 12770,56 млн. рублей. Субсидии из федерального бюджета предоставлялись субъектам Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти (Минтрудом России, Минспортом России и Минобрнауки России) на основании заключенных соглашений.

Вместе с тем на начало реализации госпрограммы «Доступная среда» достоверная информация об общем количестве объектов в приоритетных сферах жизнедеятельности как в целом по Российской Федерации, так и в разрезе субъектов Российской Федерации отсутствовала.

В связи с этим оценить результативность и эффективность расходов на реализацию мероприятий по обеспечению доступности объектов и услуг как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов не представляется возможным.

Кроме того, ряд мероприятий по повышению доступности для инвалидов объектов и услуг реализуется муниципальными образованиями за счет средств местных бюджетов. В Правилах формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» данное обстоятельство учтено. Однако до настоящего времени формы соглашений о предоставлении суб-

сидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и формы отчетов не включают в себя информацию (соответствующие разделы) о расходах бюджетов муниципальных образований, в связи с чем не являются корректными в полной мере и нуждаются в актуализации.

6. В ходе проверки выявлены недостатки и нарушения при выделении и использовании субсидий.

6.1. В части реализации соглашений, заключенных между Минтрудом России и регионами.

6.1.1. В Московской области в 2014-2015 годах в рамках реализации мероприятий по созданию безбарьерной среды в учреждениях здравоохранения общий объем средств, направленных на обеспечение доступности объектов и услуг в сфере здравоохранения, составил 70,0 млн. рублей, средства были направлены 20 учреждениям здравоохранения. Предоставление субсидий учреждениям здравоохранения Московской области осуществлялось на основании заявок отдельных учреждений здравоохранения, которые направлялись на имя министра здравоохранения.

При этом в нарушение пункта 4 Порядка определения объема и условий предоставления субсидий на иные цели государственным бюджетным и автономным учреждениям Московской области, утвержденного постановлением правительства Московской области от 17 апреля 2012 года № 507/14, ни одна из представленных 16 учреждениями здравоохранения заявок не содержала расчетов и финансово-экономического обоснования размера субсидии.

Кроме того, в нарушение пункта 4 Порядка предоставления субсидии на иные цели, в отсутствие заявок, расчетов и финансово-экономического обоснования размера субсидии минздравом Московской области трем учреждениям здравоохранения (в 2014 году - ГАУЗ МО «Клинический центр восстановительной медицины и реабилитации», ГБУЗ МО «Московская областная детская клиническая травматолого-ортопедическая больница», в 2015 году - ГБУЗ МО «Московский областной научно-исследовательский институт акушерства и гинекологии») представлены субсидии в сумме 12,6 млн. рублей.

В нарушение пункта 6 Порядка предоставления субсидий на иные цели в 2014 году минздравом Московской области шести из девяти учреждений здравоохранения перечислены субсидии на иные цели, источником финансового обеспечения которых являлись средства федерального бюджета, в объеме 26,5 млн. рублей в отсутствие правовых оснований - раньше

даты заключения соглашения (до 10 дней) с указанием в платежных документах реквизитов ранее заключенных с начала года соглашений.

6.1.2. В ходе исполнения соглашений о порядке и условиях предоставления субсидии на иные цели, заключенных между минздравом Московской области и учреждениями здравоохранения Московской области, установлено, что в рамках реализации мероприятия по созданию безбарьерной среды в учреждениях здравоохранения подпрограммы «Доступная среда» государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы, утвержденной постановлением правительства Московской области от 23 августа 2013 года № 658/36 «Об утверждении государственной программы Московской области «Социальная защита населения Московской области» на 2014-2018 годы», результатом выполнения мероприятий которой является, в том числе, приспособление учреждений здравоохранения для беспрепятственного доступа для инвалидов и маломобильных групп населения, учреждениями здравоохранения в 2014-2015 годах осуществлен ряд расходов, не связанных с созданием условий для обеспечения беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов.

Так, в 2014-2015 годах учреждениями здравоохранения осуществлены расходы по приобретению электробытовых приборов (картофелечистка, овощерезка Robot-Coupe, осевой промышленный вентилятор, морозильные камеры и иные), техники и оргтехники, мебели (кресло руководителя, мягкие диваны, стулья), медицинских кроватей, массажных кресел, медицинского оборудования (электрокардиограф многоканальный ЭК12Т Альтон-103, аппарат магнитно-инфракрасный лазерный терапевтический с фоторегистратором и восемью частотами повторения импульсов лазерного излучения «Милта», аппарат магнитный Алмаг-02 и т.д.), беседок и скамеек, мармита первых блюд на общую сумму 21,86 млн. рублей.

Вместе с тем мероприятие по созданию безбарьерной среды в учреждениях здравоохранения подпрограммы «Доступная среда» Московской области не содержит перечень направлений расходования средств, в связи с чем оценить эффективность и целевой характер произведенных расходов не представляется возможным.

6.1.3. В ходе проверки в Пермском крае выявлены факты не эффективного использования бюджетных средств на общую сумму 18,13 млн. рублей, в том числе: в 2014 году - 10,57 млн. рублей, в 2015 году - 7,56 млн. рублей.

Так, в 2014 году краевому бюджетному учреждению культуры «Пермская государственная ордена «Знак Почета» краевая универсальная библиотека им. А.М. Горького» была выделена субсидия в объеме 10685,0 тыс. рублей, в том числе: на установку подъемника для инвалидов, замену технологического подъемника, установку двух пассажирских лифтов для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к информационным ресурсам. На момент проведения проверки подъемник находился на складе библиотеки более двух лет и не был введен в эксплуатацию. В 2015 году приказом минкультуры Пермского края библиотеке подтвержден к использованию остаток неиспользованной субсидии 2014 года в объеме 5,17 млн. рублей. В 2015 году данные средства освоены библиотекой не были. В нарушение условий соглашения минкультуры Пермского края не потребовало от учреждения возврата субсидии. Остаток субсидии в размере 5,17 млн. рублей возвращен библиотекой министерству в январе 2016 года, а в Минтруд России - в апреле 2016 года.

В 2014-2015 годах подведомственными учреждениями минсоцразвития Пермского края (КГАУ социального обслуживания «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями» Юсьвинского района и КГАСУ социального обслуживания населения «Чайковский дом-интернат для престарелых и инвалидов») в рамках реализации мероприятия по обеспечению доступной среды в учреждениях социальной сферы для инвалидов госпрограммы «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края» произведены расходы на общую сумму 4,34 млн. рублей, в ходе которых оплачены малярные, штукатурные, отделочные работы, в том числе выравнивание штукатурки, шпатлевка и окраска стен и потолков и иные.

Учитывая, что указанное мероприятие не содержит конкретизированный перечень направлений расходов по его реализации, а ожидаемым результатом его реализации является обеспечение физической доступности для инвалидов социально значимых объектов Пермского края, оценить эффективность и целевой характер расходования средств в сумме 4,34 млн. рублей, осуществленных в 2014-2015 годах подведомственными учреждениями минсоцразвития Пермского края (КГАУ социального обслуживания «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями» Юсьвинского района и КГАСУ социального обслуживания населения «Чайковский дом-интернат для престарелых и инвалидов») не представляется возможным.

Кроме того, в 2015 году в нарушение пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации и условий соглашения остаток средств федерального бюджета в сумме 1,89 млн. рублей перечислен минсоцразвития Пермского края на лицевой счет Минтруда России в феврале 2017 года с нарушением срока - 5 дней.

6.1.4. Установлены недостатки формирования отчетных данных по исполнению указанных соглашений, заключенных между Минтрудом России и высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, а также отсутствие контроля со стороны Минтруда России за соблюдением условий предоставления субсидии, предусмотренных указанными соглашениями.

В частности, отчеты ряда субъектов Российской Федерации содержат сведения о недостижении значения показателя результативности использования субсидии из федерального бюджета, установленного соглашениями (формы Соглашения МТ утверждались соответствующими приказами Минтруда России).

Так, в 2015 году правительство Тульской области приняло на себя обязательство по обеспечению соответствия значений показателей результативности предоставления субсидии, устанавливаемых программой Тульской области, значению показателя результативности предоставления субсидии «доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов» - 49 %, общее количество объектов - 90, из них количество дооборудованных к концу отчетного периода - 44 объекта, в том числе в 2015 году - 20 объектов (показатель результативности).

Согласно данным годового отчета Тульской области фактическое достижение показателя результативности использования субсидии из федерального бюджета бюджету Тульской области в 2015 году в отчете Тульской области (подписан заместителем министра - директором департамента социальной политики минтруда Тульской области И.А. Щербаковым) отражено как достигнутое в полном объеме - 49 %, или 44 объекта (форма приложения № 3 к приказу № 328н).

В то же время в годовом отчете Тульской области (форма приложения № 4 к приказу № 328н) о реализации мероприятий, включенных в государственную программу субъекта Российской Федерации (подписан тем же должностным лицом, И.А. Щербаковым), представлена информация о выполнении мероприятий по обеспечению доступности в отношении 25 прио-

ритетных объектов, из которых в отношении 18 объектов доступность обеспечена в полном объеме, в отношении 4 объектов - частично, в отношении 3 объектов указан статус «выполнено в полном объеме», в то же время указано, что завершение работ и оплата обязательств запланированы на 2016 год.

Таким образом, представленные Минтрудом России в ходе проверки годовые отчеты субъектов Российской Федерации не всегда позволяют подтвердить достижение показателя результативности указанным регионом.

При этом данные, подтверждающие проведение проверок Минтрудом России за исполнением условий соглашений, в ходе контрольного мероприятия не представлены.

6.1.5. В проверяемом периоде при реализации соглашений, заключенных между Минтрудом России и высшими исполнительными органами власти субъектов, на реализацию мероприятий, включенных в программы субъектов Российской Федерации, разработанные на основе примерной программы субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, в ряде случаев в регионах формировались значительные остатки субсидии федерального бюджета.

Наибольшие остатки сложились в 2013 году в Республике Удмуртия (4,4 млн. рублей, или 7,7 % от общей суммы предоставленных средств), в 2014 году - в Московской области (52,7 млн. рублей, или 18,5 %), в 2015 году - в Республике Хакасия (7,2 млн. рублей, или 63,1 %), в Приморском крае (17,5 млн. рублей, или 34,2 %), в Республике Башкортостан (17,8 млн. рублей, или 16,1 %), в Иркутской области (5,3 млн. рублей, или 12,9 %), в Краснодарском крае (17,4 млн. рублей, или 12,3 %) и Республике Коми (2,1 млн. рублей, или 8,9 процента).

При реализации соглашений, заключенных в 2014-2015 годах между Минтрудом России и правительством Московской области, в бюджете Московской области сформировались остатки неиспользованных субсидий - по состоянию на 1 января 2015 года в объеме 0,97 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2016 года - 3,5 млн. рублей.

В нарушение пункта 5 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации указанные средства не были возвращены в доход федерального бюджета в течение первых 15 рабочих дней соответствующего текущего финансового года, а только по окончании контрольного мероприятия на объекте «правительство Московской области» платежным поручением от 13 февраля 2017 года № 5640442.

Нарушение законодательно установленного срока возврата субсидии в федеральный бюджет по средствам 2014 года составило более 2 лет, по средствам 2015 года - более года. Эффективность использования бюджетных средств не была обеспечена.

В Пермском крае в 2014 году при реализации соглашений о предоставлении субсидии на реализацию мероприятий госпрограммы Пермского края «Доступная среда», заключенных между министерством культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций и библиотекой (соглашение от 23 октября 2014 года № СИЦ-42, соглашение от 23 октября 2014 года № СИЦ-43, соглашение от 12 ноября 2014 года № СИЦ-55), сформировались остатки не использованных субсидий в сумме 5,17 млн. рублей, которые в 2015 году приказом минкультуры Пермского края подтверждены библиотеке к использованию в полном объеме на те же цели. Вместе с тем в 2015 году данные средства библиотекой освоены не были.

В нарушение пункта 4.4.2 соглашений при неполном использовании субсидии минкультуры Пермского края не потребовало от библиотеки возврата субсидии. Остаток субсидии в размере 5,17 млн. рублей возвращен библиотекой министерству в январе 2016 года, а в Минтруд России - в апреле 2016 года.

6.1.6. Минтрудом России не обеспечен возврат средств при недостижении предусмотренного соглашением результата.

Так, при реализации соглашения, заключенного между Минтрудом России и Республикой Дагестан от 14 июля 2015 года № 15-С-13-ГП-27, Республикой Дагестан значение показателя результативности не достигнуто. Пунктом 18 соглашения № 15-С-13-ГП-27 в случае недостижения значения показателя результативности предусмотрен возврат средств из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации № 999 от 30 сентября 2014 года «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем Минтрудом России в соответствии с пунктом 20 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением № 999, не представлялись в Минфин России предложения о перераспределении средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет на иные цели. Меры воздействия за нарушение условий соглашения № 15-С-13-ГП-27 к Республике Дагестан не применялись. Расчетный

объем средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет, составил 3,57 млн. рублей.

6.2. В части реализации соглашений, заключенных между Минспортом России и регионами.

6.2.1. Начиная с 2011 года, во всех соглашениях, заключенных Минспортом России с субъектами Российской Федерации, (139 соглашений на сумму 184,78 млн. рублей) установлено значение показателя результативности «доля лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов от 6 до 18 лет, систематически занимающихся физкультурой и спортом, в общей численности этой категории населения» ниже, чем было достигнуто в среднем по субъектам Российской Федерации, что свидетельствует об отсутствии со стороны Минспорта России надлежащего планирования.

Так, при плановом значении показателя на 2014 год на уровне 14 среднее значение достижения показателя по Российской Федерации составило 49,75, при плановом значении показателя на 2015 год на уровне 15 среднее значение достижения показателя составило 58,54.

В Московской области при значении показателя критерия оценки результативности на 2013 год в размере 13,9 % и на 2014 год в размере 14,5 % фактически достигнутый показатель составил 26,8 % и 41,3 %, соответственно.

6.2.2. Проверка показала отсутствие надлежащего контроля со стороны Минспорта России за реализацией заключенных соглашений.

Так, Минспортом России в 2012-2014 годах в соответствии с заключенными соглашениями обязательства перед правительством Московской области по софинансированию программных мероприятий на поддержку учреждений спортивной направленности по адаптивной физической культуре и спорту выполнены в полном объеме по главе 777 «Министерство спорта Российской Федерации», разделу 11 «Физическая культура и спорт», подразделу 02 «Массовый спорт» на закупку компьютерной техники и оргтехники, а также оборудования, инвентаря и экипировки для спортсменов центра.

В то же время в соответствии с соглашениями, заключенными между минспортом Московской области и ГБУ Московской области «Центр паралимпийских и сурдлимпийских видов спорта Московской области», субсидии из федерального бюджета были предоставлены в 2012-2014 годах по главе 020 «министерство физической культуры, спорта, туризма и работы с молодежью Московской области» по подразделу 03 «Спорт высших достижений» и использовались на закупку компьютерной техники и оргтехники, а также оборудования, инвентаря и экипировки для спортсменов центра.

Аналогичная ситуация имела место и в 2013-2014 годах. Общий объем средств за 2012-2014 годы составил 4,43 млн. рублей.

6.2.3. В 2015 году в нарушение пункта 4 статьи 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому распределение субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации между муниципальными образованиями устанавливается законами субъектов Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, распределение между 14 городскими и 16 муниципальными районами на сумму 16714,8 тыс. рублей утверждено распоряжением минспорта Московской области от 19 августа 2015 года № 22-256-р.

6.2.4. Ведомственный контроль за эффективностью использования федеральных средств и фактическим использованием оборудования, закупленного муниципальными образованиями за счет средств федерального бюджета, предусмотренный пунктом 11.4 Положения о минспорте Московской области, утвержденного постановлением правительства Московской области от 1 июля 2015 года № 517/25 «Об утверждении Положения о министерстве физической культуры и спорта Московской области», минспортом Московской области не осуществлялся. В ходе проверки выявлены факты, свидетельствующие о неэффективном использовании имущества.

Так, в ходе визуального осмотра спортивного объекта (стадион) «Зарайский районный спортивно-оздоровительный комплекс» выявлено, что закупленная в 2015 году за счет субсидии, источником финансового обеспечения которой являлись средства федерального бюджета, индукционная стационарная система для слабослышащих стоимостью 72,3 тыс. рублей по состоянию на 27 января 2017 года не эксплуатировалась.

6.3. В части реализации соглашений, заключенных между Минобрнауки России и регионами.

6.3.1. В нарушение подпункта «б» пункта 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением № 999, в соглашениях о предоставлении субсидии из федерального бюджета, заключенных между Минобрнауки России и высшими органами исполнительной власти субъектов в 2011-2013 годах, применялся показатель результативности, формулировка которого не соответствовала ни одному из показателей госпрограммы, - «доля базовых образовательных учреждений в общем количестве образовательных учреждений, реализу-

ющих образовательные программы общего образования, в субъекте Российской Федерации», в то время как в ГП-2011 и ГП-2012 присутствовал показатель «доля общеобразовательных учреждений, в которых создана универсальная безбарьерная среда, позволяющая обеспечить совместное обучение инвалидов и лиц, не имеющих нарушений развития, в общем количестве общеобразовательных учреждений».

Кроме того, на федеральном уровне принцип установления значений показателя результативности для оценки эффективности использования субсидии для каждого региона не был определен.

6.3.2. В 2013 году между Минобрнауки России и правительством Московской области 29 ноября 2013 года было заключено соглашение № 07.G65.24.0180, предметом которого являлось предоставление в 2013 году бюджету Московской области субсидии из федерального бюджета в сумме 7,14 млн. рублей на проведение мероприятий по формированию в субъектах Российской Федерации сети базовых образовательных учреждений, реализующих образовательные программы общего образования, обеспечивающих совместное обучение инвалидов и лиц, не имеющих нарушений развития, в целях создания в обычных образовательных учреждениях универсальной безбарьерной среды, позволяющей обеспечить полноценную интеграцию детей-инвалидов; оснащения образовательных учреждений специальным, в том числе учебным, реабилитационным, компьютерным оборудованием и автотранспортом (в целях обеспечения физической доступности образовательных учреждений) для организации коррекционной работы и обучения инвалидов по зрению, слуху и с нарушениями опорно-двигательного аппарата.

Вместе с тем предметом соглашений между министерством образования Московской области и уполномоченным органом местного самоуправления муниципального образования Московской области являлось, в том числе, финансирование из соответствующего бюджета муниципального района Московской области оснащения образовательных учреждений специальным, в том числе учебным, реабилитационным, компьютерным и прочим оборудованием, а также оснащения классов, где будет установлено данное оборудование, мебелью, системой видеонаблюдения, охранной сигнализацией и проведения капитального и текущего ремонта.

Проверкой установлено, что в 2013 году в трех образовательных учреждениях Московской области в рамках реализации мероприятий госпрограммы «Доступная среда» по формированию в субъектах Российской Феде-

рации сети общеобразовательных организаций, в которых созданы условия для инклюзивного образования детей-инвалидов, были выполнены ремонтно-строительные работы, в том числе устройство стяжек цементных, ремонт потолков, стен, разборка трубопроводов водогазопроводных труб, устройство подвесных потолков и иные, не связанные с созданием архитектурной доступности для детей-инвалидов, за счет субсидии, источником финансового обеспечения которой являлись средства федерального бюджета, на общую сумму 0,92 млн. рублей. При этом оценить эффективность и целевой характер этих расходов не представляется возможным ввиду отсутствия на федеральном и региональном уровне нормативного правового акта, содержащего закрытый перечень направлений использования средств, выделенных в рамках госпрограммы «Доступная среда».

6.3.3. При неполном освоении выделенных бюджетных ассигнований из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации регионы, в основном, показывали достижение показателя результативности. В то же время данные, представляемые регионами в Минобрнауки России, не всегда являлись достоверными.

Проверкой установлено, что Республикой Башкортостан в 2014 году при неосвоении 15 % средств федерального бюджета (17,08 млн. рублей) в Минобрнауки России представлен отчет о достижении и перевыполнении показателя результативности в размере 9,5 % против 9,3 % (по соглашению). В то же время по 19 из 78 запланированных к обеспечению доступности школ работы должны были быть завершены только в 2015 году, фактическое достижение показателя результативности составило 8 %. Таким образом, отчет Республики Башкортостан в Минобрнауки России за 2014 год не является достоверным.

Кроме того, в ряде отчетов регионов за 2015 год отмечено, что оплата части законтрактованного регионами оборудования, а также работ по его установке осуществлялась в 2016 году. Доступность объектов в текущем финансовом году не обеспечена.

Так, в отчете Калужской области от 18 января 2016 года № 2850/01-022-15 об исполнении Соглашения от 29 июня 2015 года № 07.G.65.24.0174 указано, что целевое значение показателя оценки эффективности использования субсидии исполнено в полном объеме и составило 20,0 %. В то же время часть работ по подключению и приведению в работоспособность оборудования, закупленного в 2015 году, осуществлялась уже на следующий (2016) год за счет остатков неиспользованных ассигнований бюджета

Калужской области в 2015 году. Согласно письму Минобрнауки Амурской области от 14 января 2016 года № 13-107 в Минобрнауки России финансирование из бюджета Амурской области на проведение мероприятий в рамках госпрограммы «Доступная среда» на 2015 год в сумме 3,57 млн. рублей поступило 31 декабря 2015 года, в связи с чем их освоение было запланировано на I квартал 2016 года. В свою очередь, Минобрнауки Республики Дагестан проинформировало Минобрнауки России (письмо от 20 января 2016 года № 06-280/02-07/16), что в связи с завершением работ и поставкой оборудования в последних числах декабря 2015 года произвести оплату поставщикам (подрядчикам) не удалось, остаток субсидии федерального бюджета составил 26,86 млн. рублей. В сводном годовом отчете Минобрнауки России за 2015 год объекты, доработка которых регионами завершалась в 2016 году, отражены как фактически доступные для инвалидов в 2015 году.

В связи с выявленными фактами целевое значение показателя госпрограммы «доля общеобразовательных организаций, в которых создана универсальная безбарьерная среда для инклюзивного образования детей-инвалидов, в общем количестве общеобразовательных организаций», достигнутое в 2015 году в размере 20,8 % при плане 20,0 %, может являться недостоверным.

6.4. В части реализации соглашений о предоставлении субсидий на поддержку программ общественных организаций инвалидов по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест.

6.4.1. В рамках госпрограммы с 2011 года общий объем средств, предусмотренный на финансирование данного мероприятия из федерального бюджета, составил 628,45 млн. рублей, планируемое количество рабочих мест для инвалидов - 1745. Фактические расходы за 2011-2015 годы составили 560,8 млн. рублей.

Проверкой установлено, что средняя стоимость рабочего места, созданного ООИ в рамках госпрограммы «Доступная среда», за счет средств федерального бюджета в 2011 году составила 316,1 тыс. рублей, в 2015 году - 193,5 тыс. рублей. В то же время средний размер возмещения затрат работодателю на оборудование (оснащение) рабочего места для незанятого инвалида в рамках подпрограммы «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» госпрограммы «Содействие занятости населения», утвержденной постановлением Пра-

вительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 298, составил 50,0 тыс. рублей в 2011 году и 72,69 тыс. рублей в 2015 году.

Формами отчетов об использовании субсидии на поддержку программ ООИ не предусмотрено предоставление информации о соответствии рабочих мест гигиеническим требованиям к условиям труда инвалидов пункта 4.3 Санитарных правил СП 2.2.9.2510-09, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 30, согласно которому условия труда на рабочих местах инвалидов должны соответствовать Индивидуальной программе реабилитации инвалида, разрабатываемой Бюро медико-социальной экспертизы. В 2014-2015 годах в соглашениях на предоставление субсидии из федерального бюджета ООИ не отражалась обязательная норма о соблюдении ООИ требований приказа Минтруда России от 19 ноября 2013 года № 685н «Об утверждении основных требований к оснащению (оборудованию) специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности», а также норм статьи 224 Трудового кодекса Российской Федерации, статей 22 и 23 Федерального закона № 181-ФЗ в части создания специальных рабочих мест для инвалидов и создания необходимых условий труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида.

Таким образом, идентифицировать созданные рабочие места как рабочие места для инвалидов в ходе данной проверки не представляется возможным.

6.4.2. Минтрудом России при подготовке отчетов о ходе реализации госпрограммы «Доступная среда» за 2011-2015 годы по показателю «количество рабочих мест для инвалидов, созданных общественными организациями инвалидов» ежегодно указывались недостоверные сведения о количестве рабочих мест для инвалидов, созданных ООИ. Фактически оказание услуг инвалиду по сопровождению его в процессе трудоустройства (содействие трудоустройству) в отчетных данных учитывалось как «создание рабочего места для инвалида», что не является идентичным.

Так, при реализации соглашений, заключенных между Минтрудом России и РООИ «Перспектива» о предоставлении субсидии из федерального бюджета на поддержку программ ООИ в 2011-2015 годах, РООИ «Перспектива» за указанный период оказала содействие в трудоустройстве (в сторонние организации) 291 инвалиду. При этом, согласно отчетным данным РООИ «Перспектива» об использовании субсидии из федерально-

го бюджета, рабочие места данной ООИ не создавались. Субсидия федерального бюджета в общей сумме 13,05 млн. рублей в 2011-2014 годах была направлена РООИ «Перспектива» в полном объеме на выплату заработной платы своим сотрудникам, в 2015 году - в сумме 4,28 млн. рублей (или 50 % от общего объема предоставленной субсидии).

В то же время Минтруд России в ежегодных отчетах указанное содействие в трудоустройстве (291 инвалиду) отражал как «созданные рабочие места».

6.4.3. Данные отчетов Минтруда России по показателю «количество рабочих мест для инвалидов, созданных общественными организациями инвалидов» формируются ежегодно с нарастающим итогом. После окончания реализации программ ООИ информация об устройстве инвалидов на данные рабочие места отсутствует. Мониторинг сохранения рабочего места за инвалидом или инвалида на созданном рабочем месте Минтрудом России не осуществляется. В связи с этим подтвердить достоверность отчетных данных по Субсидии ООИ, а также оценить эффективность расходов на проведение данного мероприятия не представляется возможным.

Кроме того, у работодателя при увольнении инвалида отсутствует обязанность информировать службы занятости о наличии вакансии по созданным рабочим местам для инвалидов или наличии у работодателя места, созданного для инвалида. Указанное требование в нормативных документах Минтруда России или соглашениях не содержится. В связи с чем после окончания программы ООИ по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест, и в случае увольнения инвалида службы занятости не располагают информацией о наличии у организации рабочего места для инвалида.

6.4.4. Проверкой установлено, что в ряде случаев за счет средств федерального бюджета модернизировалась производственная база коммерческих предприятий, не являющихся ООИ. При этом оборудование становилось собственностью сторонних организаций, и после окончания срока реализации программ ООИ дальнейшее его местонахождение, как и сохранность рабочих мест для инвалидов не известны.

Так, в 2012 году между Минтрудом России и Тюменским региональным отделением Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское общество глухих» было заключено соглашение, предметом которого являлось предоставление субсидии из федерального бюджета ТРО ООИ «ВОГ» в объеме 16,2 млн. рублей на софинансирование рас-

ходов, включенных в программу ООИ по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе по созданию рабочих мест для инвалидов и обеспечению доступности рабочих мест.

В целях реализации данного соглашения 10 мая 2012 года ТРО ОООИ «ВОГ» заключены соглашения с 4 индивидуальными предпринимателями, предметом которых было создание 268 рабочих мест, в том числе: с ИП Юрченко И.Д. по созданию 47 рабочих мест для инвалидов, с ИП Антончик В.Н. - 77, с ИП Ильсibaков Р.Р. - 92, с ООО «Гикар» - 52 рабочих мест.

Для создания рабочих мест индивидуальными предпринимателями на средства, источником которых являлась субсидия федерального бюджета в сумме 10,6 млн. рублей, приобретено технологическое оборудование (для переработки сельскохозяйственной продукции, для производства сувенирной продукции, производства полуфабрикатов, морозильное оборудование). Первичные учетные документы, подтверждающие расходы ТРО ОООИ «ВОГ» по приобретению указанного оборудования и созданию рабочих мест для инвалидов с соответствующими требованиями для них, в Минтруде России отсутствуют.

Из 268 трудоустроенных инвалидов спустя полгода (на момент подготовки отчета об исполнении соглашения) осталось работать только 23 инвалида, или 8,9 %. Срок работы остальных инвалидов лишь незначительно (на несколько дней) превышал минимально допустимый.

Таким образом, у вышеперечисленных индивидуальных предпринимателей фактически была создана производственная база за счет средств, источником финансового обеспечения которых являлись средства федерального бюджета.

При этом, по данным единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (<https://egrul.nalog.ru>), ИП Ильсibaков Р.Р. ликвидирован 7 апреля 2016 года. Местонахождение оборудования не известно. Рабочие места для инвалидов в количестве 92 единиц перестали существовать.

6.4.5. В ходе проверки выявлены риски задвоенности финансирования одних и тех мероприятий, реализуемых в рамках госпрограммы «Доступная среда», но полученных по разным соглашениям.

Так, в рамках реализации мероприятия по поддержке программ ООИ по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест, ежегодно наибольший объем средств предоставлялся Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское ордена Трудового Красного

Знамени общество слепых». Общий объем средств федерального бюджета, направленный в 2011-2015 годах на поддержку программ ВОС по содействию трудоустройству инвалидов на рынке труда, в том числе созданию рабочих мест и обеспечению доступности рабочих мест, в рамках указанного мероприятия составил 360,2 млн. рублей. В рамках реализации программ ВОС средства получили 136 коммерческих предприятий ВОС.

Одновременно ВОС ежегодно является получателем субсидии из федерального бюджета в рамках реализации мероприятия «Предоставление из федерального бюджета субсидий на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов» госпрограммы «Доступная среда», целями которого является поддержка общероссийских ООИ в соответствии с их уставными целями. В 2011-2015 годах соответствующими распоряжениями Правительства Российской Федерации на указанные цели ВОС было утверждено распределение из федерального бюджета на общую сумму 2505,6 млн. рублей (или 42 % от общего объема распределения общероссийским общественным организациям).

В соответствии с подпунктом 4.7 статьи 4 раздела 2 устава ВОС, принятого в новой редакции XXI съездом ООИ ВОС 15 ноября 2011 года, для достижения уставных целей ВОС, в том числе, оказывает органам службы занятости всех уровней содействие в трудоустройстве инвалидов по зрению в организациях всех форм собственности; организует трудоустройство инвалидов по зрению в хозяйственных обществах, организациях и учреждениях ВОС, содействует их индивидуально-трудовой деятельности. Согласно данным официального сайта (<http://www.vos.org.ru>) ВОС имеет 157 предприятий, из которых 146 созданы в форме общества с ограниченной ответственностью.

Таким образом, несмотря на формальное выполнение подпункта «в» пункта 5 Правил (отсутствие у организации средств, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на реализацию программы, предусматривающих возможность перекрестного софинансирования программы), фактически имеет место риск задвоенности финансирования одних и тех же мероприятий (организации рабочих мест инвалидам и содействия трудоустройству инвалидов), реализуемых в рамках госпрограммы «Доступная среда» за счет субсидий федерального бюджета на одних и тех же предприятиях ВОС, но полученных по разным соглашениям.

7. Выявлены нарушения при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

7.1. Минтрудом России в проверяемый период при проведении процедур закупок обоснование начальной (максимальной) цены государственных контрактов осуществлялось с нарушением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Так, в единой информационной системе Минтрудом России 21 августа 2014 года размещено извещение № 0195100000314000208 о проведении аукциона в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг по реализации организационно-технической работы для обеспечения проведения научно-практических конференций по проблемам медико-социальной экспертизы в рамках реализации госпрограммы «Доступная среда» (далее - извещение), а также документация об аукционе в электронной форме на право заключения государственного контракта на оказание услуг по реализации организационно-технической работы для обеспечения проведения научно-практических конференций по проблемам медико-социальной экспертизы, в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы (далее - документация об аукционе № 0195100000314000208). Согласно извещению и документации об аукционе № 0195100000314000208 начальная (максимальная) цена государственного контракта была установлена в размере 3850,0 тыс. рублей.

В качестве обоснования указанной начальной (максимальной) цены государственного контракта (раздел 3 части III документации об аукционе № 0195100000314000208) использовалась информация о ценах, предложенных победителями процедур, проведенных ранее другими заказчиками (Министерство образования и науки Российской Федерации, ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», государственное бюджетное образовательное учреждение Московский городской Дворец детского (юношеского) творчества) в рамках процедур №№ 0173100003712000085, 0373100040113000942 и 0373200214511000048, что свидетельствует о применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

Исходя из части 3 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, при применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) информация о ценах закупаемых услуг должна быть получена с учетом сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих и (или) финансовых условий.

Анализ документации по процедурам № 0373100040113000942 и № 0373200214511000048, которые легли в основу обоснования Минтру-

дом России начальной (максимальной) цены контракта на оказание услуг по реализации организационно-технической работы для обеспечения проведения научно-практических конференций по проблемам медико-социальной экспертизы, в рамках реализации госпрограммы «Доступная среда» показал, что услуги, закупаемые в рамках указанных процедур, не соответствуют по объему и содержанию закупаемым Минтрудом России.

Так, в рамках закупки № 0373100040113000942 исполнителю необходимо было оказать услугу по организации и проведению научных конференций и семинаров для факультета глобальных процессов МГУ имени М.В. Ломоносова (2 услуги), включающие, в том числе, услуги, не предусмотренные в документации об аукционе № 0195100000314000208 Минтруда России, а именно: обеспечение синхронного перевода с русского на английский язык и обратно, организация видеосъемки мероприятия, подготовка и рассылка итоговых документов.

Закупка № 0373200214511000048, помимо закупки услуг по проведению научно-практической конференции по итогам работ школьников в номинации «кино- и видеоискусство», предусматривала проведение мастер-классов и семинаров по режиссуре, операторскому мастерству, сценарному мастерству, теории драматургии, дикторскому мастерству, звукооператорскому мастерству, монтажу фильмов, световому оформлению и актерскому мастерству, организации и проведению конкурса авторских образовательных программ, что не соотносится с содержанием закупаемых услуг Минтрудом России.

Таким образом, Минтрудом России в рамках процедуры № 0195100000314000208 при обосновании начальной (максимальной) цены государственного контракта допущено нарушение части 3 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, выразившееся в формировании начальной (максимальной) цены государственного контракта на основании несопоставимых с проводимой закупкой финансовых (коммерческих) предложений.

Аналогичные нарушения части 3 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ выявлены и при обосновании Минтрудом России начальной (максимальной) цены государственного контракта при проведении конкурса на оказание услуг по проведению научно-практических конференций по проблемам медико-социальной экспертизы в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы (извещение от 21 августа 2014 года № 0195100000314000207).

7.2. Минтрудом России с ООО «Вентон-Медикал» 13 июля 2015 года был заключен государственный контракт № 0195100000315000098-0440942-02 на

поставку аппаратно-программного комплекса (медицинское оборудование) для функциональной диагностики, оценки нарушений опорно-двигательного аппарата и нервной системы. В соответствии с пунктами 13.2 и 13.3 государственного контракта обязательства поставщика по поставке товара, а также по установке и вводу оборудования (монтаж и наладка) в эксплуатацию должны были быть выполнены не позднее 30 сентября 2015 года.

В нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктов 13.2, 13.3 госконтракта ООО «Вентон-Медикал» осуществило поставку и ввод в эксплуатацию аппаратно-программного комплекса получателю оборудования ФКУ «Главное бюро МСЭ по г. Севастополю» в количестве 1 штуки на сумму 6,98 млн. рублей с опозданием на 32 дня, что подтверждается актом приема-передачи товара № 1 от 2 ноября 2015 года и актом ввода товара в эксплуатацию № 1 от 2 ноября 2015 года, и получателю ФКУ «Главное бюро МСЭ по Республике Крым» в количестве 2 единиц на общую сумму 13,96 млн. рублей, что также подтверждается соответствующими актами приема-передачи товара и ввода товара в эксплуатацию.

В нарушение части 6 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ по вышеуказанным фактам Минтрудом России требование об уплате неустоек (штрафов, пеней) за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных государственным контрактом, к ООО «Вентон-Медикал» не направлялось.

7.3. Между Минтрудом России и ООО «Медицинская компания «ЮНИКС» 26 мая 2014 года по итогам электронного аукциона заключен государственный контракт № 0195100000314000017-0440942-01 на адресную поставку и установку аппаратно-программного комплекса (медицинское оборудование) для функциональной диагностики, оценки нарушений опорно-двигательного аппарата и нервной системы в федеральные казенные учреждения медико-социальной экспертизы в количестве 81 единицы на общую сумму 444012,11 млн. рублей.

В нарушение условий госконтракта № 0195100000314000017-0440942-01 (пункт 13.2), предусматривающего срок поставки оборудования не позднее 31 октября 2014 года, ООО «Медицинская компания «ЮНИКС» была осуществлена поставка оборудования в 18 ФКУ МСЭ на общую сумму 5,48 млн. рублей позднее указанного срока.

В нарушение части 6 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ по вышеуказанным фактам Минтрудом России требование об уплате неустоек (штрафов, пеней) за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, ООО «Медицинская компания «ЮНИКС» не направлялось.

7.4. Нарушения при осуществлении закупок, выявленные в субъектах Российской Федерации.

7.4.1. Минсоцразвития Пермского края и ООО «Продюссерский центр «Т7» заключили государственный контракт от 8 декабря 2015 года № 1126 на создание видеоролика и выход его в эфир с ценой контракта - 0,5 млн. рублей (источник финансирования - средства федерального бюджета). Стоимость изготовления ролика в цене контракта не определена. В ходе выполнения государственного контракта видеоролик не изготавливался, а осуществлялось размещение видеоролика, предоставленного Минтрудом России и находящегося в публичном открытом доступе (<http://www.rosmintrud.ru/social/invalid-defence/226>).

В нарушение части 1 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ минсоцразвития Пермского края произведены приемка и оплата по вышеуказанному контракту в сумме 0,5 млн. рублей при условии нарушения ООО «Продюссерский центр «Т7» обязательств по изготовлению видеоролика.

В нарушение части 6 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ требование об уплате неустоек (штрафов, пеней) за ненадлежащее исполнение обязательств минсоцразвития Пермского края в отношении ООО «Продюссерский центр «Т7» не направляло.

7.4.2. ГКУ МО «Дирекция единого заказчика министерства социальной защиты населения Московской области» в лице директора Самусенко К.Г. 30 декабря 2014 года были заключены государственные контракты №№ Ж-1, Ж-2, Ж-5, Ж-7 (с ООО «Строительная фирма ЗЕВС» в лице генерального директора Добродеева А.И.) и №№ Ж-3, Ж-4, Ж-6, Ж-8 (с ООО «Алаита» в лице генерального директора Шими́на А.Ю.) на поставку оборудования (информационное табло «бегущая строка», лестничные подъемники, санузлы и иное оборудование). При этом предусматривалась поставка оборудования в государственные учреждения Московской области.

В то же время в ходе контрольного мероприятия было установлено, что фактически акты приемки-передачи товаров по вышеуказанным государственным контрактам подписывались от лица заказчика ДЕЗ его директором Самусенко К.Г., а не представителями заказчика по доверенности, что является нарушением условий государственного контракта.

Таким образом, в нарушение части 7 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ приемка товаров на сумму 51,76 млн. рублей по государственным контрактам от 30 декабря 2014 года №№ Ж-1, Ж-2, Ж-3, Ж-4, Ж-5, Ж-6, Ж-7, Ж-8 была осуществлена в нарушение условий перечисленных государственных контрактов.

Кроме того, государственные контракты №№ Ж-3, Ж-4, Ж-6 включали пункт 2.8, согласно которому в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком обязательства, предусмотренного настоящим контрактом, заказчик производит оплату по контракту после перечисления поставщиком соответствующего размера неустойки либо вычитает размер неустойки из суммы, подлежащей оплате.

Согласно письму министерства социального развития Московской области от 2 февраля 2017 года в соответствии с данным положением государственных контрактов контрагентами была оплачена неустойка за просрочку исполнения поставщиком обязательств. При этом ДЕЗ были нарушены условия пункта 2.8 государственных контрактов от 30 декабря 2014 года №№ Ж-3, Ж-4, Ж-6 и произведена их оплата до фактической оплаты неустойки контрагентами.

Фактически неустойка в сумме 282,4 тыс. рублей по 3 контрактам была выплачена ООО «Алаита» после оплаты работ заказчиком (министерством социальной защиты населения Московской области).

8. Приказом Минтруда России от 25 декабря 2012 года № 627 утверждена методика, позволяющая объективизировать и систематизировать доступность объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения, с возможностью учета региональной специфики, согласно которой исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации формируют сводную информацию о состоянии доступности объектов социальной инфраструктуры в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных граждан на территории субъекта Российской Федерации за год и представляют сводные данные в Минтруд России не позднее 1 марта года, следующего за отчетным. Дальнейшее осуществление Минтрудом России обобщения или анализа представляемой информации методикой не предусмотрено.

Анализ ресурсов субъектов Российской Федерации по состоянию на конец октября 2016 года показал, что только в 75,3 % субъектов Российской Федерации сформированы и функционируют в сети «Интернет» карты доступности. Вместе с тем, согласно годовому отчету Минтруда России о ходе реализации и оценке эффективности госпрограммы, фактическое значение данного показателя в 2015 году достигло планового (90 %). В Пермском крае в нарушение положений абзацев 4 и 5 пункта 1.3. Порядка проведения паспортизации ОСИ и услуг в приоритетных для инвалидов и других маломо-

бильных групп населения сферах жизнедеятельности на территории Пермского края, утвержденного постановлением правительства Пермского края от 22 апреля 2014 года № 274-п, реестр объектов социальной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности Пермского края, и реестр объектов социальной инфраструктуры края минсоцразвития Пермского края в 2014-2015 годах не велись.

Планы по проведению паспортизации объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры в целях определения степени их доступности для инвалидов в 2014 и 2015 годах не выполнены. При этом в отчете о выполнении региональной госпрограммы «Доступная среда» за 2015 год, размещенном на официальном сайте минсоцразвития Пермского края <http://minsoc.permkrai.ru/>, приведена недостоверная информация о выполнении планов паспортизации.

В Республике Башкортостан приступили к паспортизации приоритетных ОСИ и обновлению карт, отображающих доступность ОСИ для инвалидов, только в 2013 году.

В отсутствие единых законодательно установленных требований к определению уровня доступности приоритетного объекта и обозначению соответствующего уровня доступности формируются риски субъективной оценки уровня доступности объекта как до, так и после проведения мероприятий по адаптации, что отражается на управленческих решениях, принимаемых для обеспечения доступности объекта.

Так, управленческим решением определено, что для обеспечения доступности Государственного русского драматического театра города Стерлитамак необходимы только приобретение слуховых приборов для слабослышащих зрителей и обустройство не менее 2 парковочных мест для инвалидов (знаки и разметка).

При этом санитарные помещения в здании располагаются на цокольном этаже, доступ к ним возможен только путем преодоления 2 лестничных маршей. В зрительном зале выделен ряд для размещения зрителей, передвигающихся на креслах-колясках, при этом для входа в зрительный зал необходимо преодолеть 3 ступени вверх, специального оборудования для самостоятельного посещения зрительного зала инвалидами не предусмотрено. Таким образом, посещение театра инвалидами (категорий колясочники/опорники/слепые) возможно только с посторонней помощью, однако в паспорте объекта по итогам проведения указанных мероприятий по адаптации проставлена отметка о полной доступности объекта для всех категорий инвалидов.

Таким образом, произведенные работы фактически не обеспечили организацию надлежащего уровня доступности на адаптируемых объектах.

9. В нарушение регламента межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Пермского края, государственных учреждений Пермского края по формированию безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения на территории Пермского края, утвержденного постановлением правительства Пермского края от 24 апреля 2014 года № 290-п, сбор, обобщение, анализ информации, предоставляемой исполнительными органами государственной власти Пермского края, а также направление указанной информации в Совет по делам инвалидов при губернаторе Пермского края не осуществлялись.

10. Согласно отчетам Минтруда России, участников программы, а также отчетам субъектов Российской Федерации, ситуация с доступностью меняется в лучшую сторону. Вместе с тем достоверные статистические данные, подтверждающие успешность реализации программы в полном объеме, отсутствуют. Анализ социально-экономической эффективности реализации государственной программы «Доступная среда» Минтрудом России не проводится. Результаты комплексных проверок, позволяющие сделать вывод о социально-экономической эффективности реализации данной госпрограммы, отсутствуют.

Так, в Республике Башкортостан тематические мероприятия по проверке целевого использования средств на реализацию государственной программы (подпрограммы) «Доступная среда» в 2011-2015 годах не проводились.

В положении о минсоцразвития Пермского края от 24 июля 2006 года № 7-п (ред. от 27 ноября 2015 года) функция по осуществлению контроля за ходом реализации государственных программ не предусмотрена. Проверка целевого, адресного и эффективного использования субсидии на реализацию государственной программы в крае не проводилась.

В ходе проверки установлено, что в Московской области, Пермском крае и Республике Башкортостан при приведении объектов в состояние доступности требования СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения» не соблюдались, оборудование не использовалось.

11. Контроль за целевым использованием бюджетных средств осуществляется Минтрудом России на основании отчетов участников госпрограммы, а также от получателей субсидии - субъектов Российской Федерации и общественных организаций инвалидов. При этом проверка достоверности пред-

ставленных данных Минтрудом России не осуществляется. Дополнительные материалы не запрашиваются.

В проверяемый период проверки использования средств на реализацию региональных госпрограмм «Доступная среда» проводились контрольно-счетными органами 38 субъектов Российской Федерации.

В то же время, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2011-2015 годах в органы прокуратуры субъектов Российской Федерации поступило 27248 обращений о нарушениях прав и законных интересов инвалидов, из них разрешено 25878 обращений.

12. Минтрудом России обобщение и анализ информации о проведении в субъектах Российской Федерации информационно-просветительских кампаний не проводятся, в том числе об объемах потраченных средств и достигнутом эффекте.

По результатам социологических исследований, проводимых Минтрудом России, плановое значение показателя «доля инвалидов, положительно оценивающих отношение населения к проблемам инвалидов, в общей численности опрошенных инвалидов», установленное госпрограммой, достигнуто. Так, по итогам за 2013 год при плановом показателе 40,8 % фактическое достижение составило 41 %, за 2014 год - 45,2 % и 46 %, соответственно, за 2015 год - плановое значение в 49,6 % достигнуто и фактически составило 49,7 процента.

В то же время результаты национального рейтинга «Доступная среда», проведенного Всероссийской общественной организацией «Союз добровольцев России», посвященного доступности в регионах Российской Федерации объектов социальной инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями, показали, что наиболее сложная ситуация с доступностью сложилась в 19 регионах: Карачаево-Черкесской, Удмуртской, Кабардино-Балкарской республиках, а также республиках Дагестан, Адыгея, Северная Осетия - Алания, Марий Эл, Ингушетия, Калмыкия, Тыва; в Чукотском автономном округе, Амурской, Калининградской, Самарской, Пензенской, Кировской, Калужской и Ульяновской областях.

По результатам опроса Счетной палаты Российской Федерации, проводимого по утвержденной форме опроса Минтруда России, в котором принял участие 261 человек, получены следующие результаты:

53,6 % респондентов считают, что общество не готово к интеграции в него инвалидов, 51,7 % респондентов считают, что и через 5 лет ситуация с интеграцией инвалидов в общество не изменится, 3,1 % респондентов считают, что через 5 лет инвалиды станут еще менее интегрированы в общество;

59,4 % опрошенных считают, что инвалиды чаще не могут вести полноценную жизнь в обществе с учетом их ограничений, 11,1 % респондентов считают, что не смогут практически никогда.

Наибольшие проблемы инвалиды испытывают при трудоустройстве (18,3 %), в материальном обеспечении (15,6 %), при получении медицинской помощи (13,4 %) и при получении образования (13,4 %), при получении услуг медико-социальной экспертизы (11,5 %), в социально-бытовом обслуживании (10,1 процента).

В ходе опроса отмечено, что оснащение объектов социального и иного назначения специальными устройствами для доступа к ним инвалидов осуществляется с нарушением нормативов (40,2 %), очень медленно и лишь ограниченным набором приспособлений (32,6 процента).

За время реализации госпрограммы «Доступная среда» у 52,8 % опрошенных отношение к инвалидам не изменилось. При этом 44,9 % считают, что не изменилась ситуация с социальной разобщенностью инвалидов и граждан, не являющихся инвалидами, а еще 6,1 % респондентов считают, что ситуация по данному вопросу ухудшилась.

Также 46,4 % опрошенных считают, что не изменилась ситуация в системе медико-социальной экспертизы, а еще 20,3 % респондентов, что ухудшилась. Кроме того, 61,7 % опрошенных считают, что за время реализации госпрограммы инвалидам не обеспечен равный доступ к реабилитационным услугам.

По результатам опроса 48 % респондентов в целом дают положительную оценку реализации госпрограммы «Доступная среда», вместе с тем 48 % также считают, что ничего не изменилось, либо итоги скорее отрицательные.

Одновременно 52,9 % респондентов считают, что надо изменить большую часть существующей политики в отношении инвалидов, а еще 26,8 % - что необходимо разработать полностью новую социальную политику в отношении инвалидов.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить представление в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

3. Направить представление в правительство Московской области.

4. Направить представление в правительство Пермского края.

5. Направить информационное письмо в Правительство Республики Башкортостан.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.С. КАТРЕНКО

**Председатель
Контрольно-счетной палаты
Республики Башкортостан**

Р.К. ИСКУЖИН

**Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
в июле 2017 года рассмотрено 134 вопроса, среди них:**

1. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 194264-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части установления предельного уровня роста цен (тарифов) на товары (работы, услуги) естественных монополий, не превышающего прогнозируемый уровень инфляции»

2. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 225656-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»

3. Об оперативном докладе о ходе исполнения федерального бюджета за январь-июнь 2017 года и аналитической записке о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за указанный период

4. Об оперативной информации и аналитической записке о ходе исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за январь-июнь 2017 года

5. Об оперативной информации и аналитической записке о ходе исполнения бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за январь-июнь 2017 года

6. Об оперативной информации о ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за январь-май 2017 года

7. О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных управлениям Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2015-2016 годах и текущем периоде 2017 года» **(Т.В. Блинова)**

8. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения задач, установленных Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2015 года № 287 «О мерах по дальнейшему развитию мало-

го и среднего предпринимательства», акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» **(А.В. Перчян)**

9. О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и результативного использования средств федерального бюджета, направленных на обеспечение пожарной безопасности и ликвидацию последствий пожаров, произошедших в 2015 году на территории Забайкальского края» **(Ю.В. Росляк)**

10. О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и результативного использования средств федерального бюджета, направленных на ликвидацию последствий паводка, вызванного сильными дождями, прошедшими в мае 2017 года на территории Ставропольского края, в том числе на финансовое обеспечение социальной поддержки граждан, жилые помещения которых были утрачены или повреждены, а также на оказание гражданам единовременной материальной помощи и финансовой помощи в связи с частичной или полной утратой ими имущества первой необходимости» **(М.С. Рохмистров)**

11. О промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка эффективности использования средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, направленных на реализацию региональных программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, в части строительства и ввода в эксплуатацию перинатальных центров» **(А.В. Филипенко)**

12. О промежуточных результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, направленных на реализацию региональных программ и мероприятий по модернизации здравоохранения, в части строительства и ввода в эксплуатацию перинатальных центров» **(А.В. Филипенко)**

13. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг использования средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования и бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделенных в 2016 году на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования» **(А.В. Филипенко)**

14. Об оперативной информации и аналитической записке о ходе исполнения бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за январь-июнь 2017 года **(О.В. Кривонос)**

15. О Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 200712-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части установления минимального объема расходов федерального бюджета на здравоохранение, образование и культуру» **(И.В. Прокопенко)**

Официальная хроника

5 июля Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова и Президент Счетного суда Республики Словения Томаж Весел подписали Соглашение о сотрудничестве в рамках официального визита делегации Счетного суда Республики Словения в Счетную палату Российской Федерации.

5 июля аудитор Счетной палаты Российской Федерации Владимир Катренко выступил в Государственной Думе на «правительственном часе» с участием Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Виталия Мутко.

10 июля аудитор Счетной палаты Российской Федерации Максим Рохмистров выступил в Совете Федерации на «круглом столе» на тему «Проблемы осуществления государственных закупок в сфере водоснабжения и водоотведения с 1 января 2017 года».

12 июля заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации Вера Чистова выступила в Совете Федерации на «правительственном часе» с участием Министра юстиции Российской Федерации Александра Коновалова, на котором рассматривались вопросы состояния исправительных колоний в регионах, улучшения положения наиболее уязвимых категорий заключенных и помощи им после выхода из мест лишения свободы.

18 июля Председатель Счетной палаты Татьяна Голикова выступила на парламентских слушаниях в Государственной Думе по вопросу Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.

Документ был разработан Министерством финансов Российской Федерации.

18 июля аудитор Счетной палаты Российской Федерации Юрий Росляк выступил на заседании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, на котором обсуждался отчет об исполнении бюджетов субъектов России в 2017 году.

27-27 июля в Счетной палате Российской Федерации при поддержке Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) состоялось заседание рабочей группы № 1 и членов Проектного комитета 295 по сбору аудиторских доказательств Международной орга-

низации по стандартизации (ISO/PC 295). В мероприятии приняли участие представители 12 государств (Канада, Китай, Кувейт, Малайзия, Нидерланды, Россия, Румыния, США, Таиланд, Финляндия, Франция, Япония).

По итогам состоявшегося заседания участники подготовили новую (четвертую) редакцию проекта стандарта по сбору аудиторских доказательств, составили отчет о проделанной работе для Секретариата Международной организации по стандартизации (ISO/PC 295) и утвердили план работы на 2018 год.

Summary

Tatyana Blinova

(p. 3)

Report on the findings of the following expert and analytical activity: «Analysis of the implementation of the federal target program «Development of the Penal Enforcement System (2007-2016)» (taking into account the results of previous control activities)».

The subject of the expert and analytical activity:

activities of the federal executive body on the implementation of the federal target program «Development of the Penal Enforcement System (2007-2016)» (hereinafter - the Program).

Objectives of the activity:

1. Assessment of the effectiveness of the use of federal budget funds for the implementation of the Program activities.
2. Evaluation of the activities implementation results and the degree of achievement of the Program's final results.

The object of the activity: the Federal Penitentiary Service of Russia.

Bato-Zhargal Zhambalnimbuev

(p. 47)

Report on the findings of the control activity: «Audit of the use of federal budget funds and federal property intended to ensure biological diversity and to eliminate the effects of pollution and other negative environmental impacts resulting from economic and other activities in 2015-2016».

Subjects of the control activity:

regulatory legal acts; accounting, financial and other reporting; state assignments; primary documents that justify the use of subsidies allocated for the performance of the state assignment and for other purposes (contracts, agreements, accounts, certificates of works performed and other documents of financial and economic activities);

documents regulating the customer's functions regarding the management and implementation of priority measures aimed at eliminating the effects of pollution and other negative environmental impacts resulting from economic and other activities;

activities of audited objects regarding the implementation of anti-corruption measures.

Objects of the control activity:

1. The Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation (Moscow);
2. The Federal State Budgetary Institution «Sochi National Park» (Sochi);
3. The Federal State Budgetary Institution «All-Russian Scientific Research Institute of Environmental Protection» (Moscow);
4. The Federal State Budgetary Institution «Nenets State Nature Reserve» (Nenets Autonomous Okrug, a work settlement of Iskateley).

Objectives of the control activity:

1. Analysis of the activities of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation to implement the main activities of the state program of the Russian Federation «Environmental Protection» for 2012-2020 to ensure the biological diversity of Russia and to eliminate the effects of pollution and other negative environmental impacts resulting from economic and other activities.
2. Establishment of the legality, justification, and timeliness of financial support for the activities of the audited objects.
3. Analysis of the use of federal budget funds directed by the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation to implement measures to ensure the biological diversity of Russia, to eliminate the effects of pollution and other negative environmental impacts resulting from economic and other activities, and the use of federal property that is in operational management by the audited objects.
4. Analysis of corruption risks when using federal budget funds.

Bato-Zhargal Zhambalnimbuev

(p. 101)

Report on the findings of the control activity: «Audit of the use of federal budget funds allocated in 2015-2016 and in 2017 to date to the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring for arranging and providing works and scientific research in the Arctic and Antarctic in the framework of the implementation of the Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and ensuring the national security of the Russian Federation for the period until 2020».

Subjects of the control activity:

use of federal budget funds allocated in 2015-2016 and in 2017 to date to the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring and the Federal State Budgetary Institution «Arctic and Antarctic Research Institute» for the implementation of the activities of the subprogram «Arrangement and

provision of works and scientific research in the Arctic and Antarctic» (hereinafter referred to as the Subprogram) of the state program of the Russian Federation «Environmental Protection» for 2012-2020;

activities undertaken by the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring and its subordinate institution for the implementation of the Subprogram, including monitoring and analysis of the results of the Subprogram implementation, an assessment of the actually achieved target indicators and the Subprogram indices.

Objects of the control activity:

1. The Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring (Moscow) (hereinafter - Roshydromet).

2. The Federal State Budgetary Institution «Arctic and Antarctic Research Institute» (St. Petersburg) (hereinafter referred to as the Institution).

Objectives of the control activity:

1. To assess the targeted and efficient use of federal budget funds (subsidies) and federal property within the framework of the Subprogram implementation (Institution).

2. To assess the effectiveness of the Subprogram implementation, taking into account the degree of achievement of the goals, objectives, target indicators and indices, the expected final results of its implementation (Roshydromet).

3. Assess corruption risks and implementation of anti-corruption measures.

Yury Roslyak, Sergey Agaptsov, Andrey Perchyan

(p. 139)

Report on the findings of the following expert and analytical activity: «Analysis of the effectiveness of measures taken by the public authorities to support monocities (single-industry cities)».

Subjects of the activity:

statutory and legal acts regulating the issues of assigning municipal entities to mono-profile (monocities) and their state support;

activities of federal executive bodies, state authorities of constituent entities of the Russian Federation and municipal entities in the sphere of supporting the social and economic status of monocities;

activities of the state corporation «Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank)» and its subsidiary organization, the non-profit organization «Monocities Development Fund» aimed at setting the necessary conditions for creating new jobs and attracting investments in a monocity with the most difficult social and economic situation.

Objectives of the activity:

1. To assess the implementation degree of the list of instructions of the President of the Russian Federation No. Pr-2418 dated October 15, 2013, the provisions of the Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation dated December 12, 2013, the instructions of the Government of the Russian Federation regarding the integrated development of monocities, taking into account the conditions of the economy and social spheres of monocities, the activities of their city-forming enterprises and the size of their state support.

2. To check the effectiveness of the use of public funds, including those provided to the non-profit organization «Monocities Development Fund» in 2014-2015 and in 2016 to date in the form of subsidies from the federal budget in order to set the necessary conditions for creating new jobs and attracting investments in monocities with the most difficult social and economic situation, as well as the use of nonrecurrent receipts from Vnesheconombank into the assets of the fund.

Objects of the activity:

the Ministry of Economic Development of the Russian Federation;
the Administration of the Kemerovo Region;
the Administration of Anzhero-Sudzhensky urban district of the Kemerovo Region;
the Administration of the city of Yurga of the Kemerovo Region;
the Ministry of Finance of the Russian Federation (upon request);
the nonprofit organization «Monocities Development Fund» (upon request);
the state corporation «Bank for Development and Foreign Economic Affairs (Vnesheconombank)» (upon request);
state authorities of 61 constituent entities of the Russian Federation (upon request).

Vladimir Katrenko, Ramil Iskuzhin

(p. 200)

Report on the findings of the control activity: «Audit of the targeted and effective use of federal budget funds allocated in 2011-2015 for the implementation of the state program of the Russian Federation «Accessible Environment» for 2011-2020» (in cooperation with the Control and Accounts Chamber of the Republic of Bashkortostan)».

Subjects of the control activity:

activities of federal executive bodies and executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation on the use of federal budget

funds allocated for the implementation of activities provided by the state program of the Russian Federation «Accessible Environment» for 2011-2020».

Objects of the control activity:

the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation (Moscow);

the Moscow Region Government (Krasnogorsk);

the Government of the Republic of Bashkortostan (Ufa);

the Government of Perm Krai (Perm).

Objectives of the control activity:

1. To check the completeness and adequacy of the regulatory framework of the Russian Federation and the entities of the Russian Federation regulating relations in the development and implementation of the state program of the Russian Federation «Accessible Environment».

2. To assess the effectiveness of the use of federal budget funds and budget funds of the constituent entities of the Russian Federation allocated for the implementation of the state program of the Russian Federation «Accessible Environment».

Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации основан в 1997 году

Издатель: Счетная палата Российской Федерации

Содержание Бюллетеня № 8 утверждено решением
Коллегии Счетной палаты Российской Федерации
от 21 июля 2017 года

Выпускается в соответствии с Федеральным законом
«О Счетной палате Российской Федерации»

Бюллетень зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций
Эл № 77-4479 от 23 апреля 2001 года.
Выпускается ежемесячно

Ответственный за выпуск -
руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации
Ю.В. Воронин

Адрес издателя: 119991, Москва, ул. Зубовская, 2.
Адрес официального сайта: www.audit.gov.ru

Контактные телефоны
986-16-07, 986-16-55,
факс 986-07-70
E-mail: Bull@ach.gov.ru

© Счетная палата Российской Федерации, 2017.
При использовании размещенных материалов
ссылка на Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации обязательна.