



**ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ
№ 2, 2018 ГОД**

660009, г. Красноярск, ул. Ленина, 125, т. (391) 249-33-30, ф. 211-01-89

e-mail: Chancel@chamber.krsn.ru

Официальный сайт Счетной палаты Красноярского края: <http://www.spkrk.ru>

Содержание

Контрольное мероприятие «Проверка использования бюджетных средств, предоставленных краевому государственному бюджетному учреждению «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг».....	4
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ расходов общеобразовательных муниципальных организаций по формированию фонда оплаты труда с учетом стимулирующих выплат и имеющихся нагрузок» (совместно с муниципальными контрольно-счетными органами)	27
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ системы формирования налоговых доходов Красноярского края и выявление резервов их роста».....	36
Контрольное мероприятие «Проверка финансово-хозяйственной деятельности акционерного общества «Красноярскнефтепродукт»	63
Контрольное мероприятие «Проверка использования средств краевого бюджета на реализацию мероприятий по нанесению дорожной разметки».....	74
Контрольное мероприятие «Проверка эффективности использования средств, выделенных на развитие вида спорта хоккей с мячом в Красноярском крае».....	85
Контрольное мероприятие «Проверка финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий Красноярского края, функционирующих в сфере дорожной деятельности (КрайДЭО, Лесосибирск-Автодор, Большемуртинское ДРСУ, Балахтинское ДРСУ, Каратузское ДРСУ)».....	98

**Контрольное мероприятие
«Проверка использования бюджетных средств, предоставленных краевому
государственному бюджетному учреждению «Многофункциональный центр
предоставления государственных и муниципальных услуг»**

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «28» апреля 2017 г. № 6)

Контрольное мероприятие проведено в соответствии с пунктами 2.2.5, 2.2.1, 2.1.2.9 планов работы Счетной палаты Красноярского края на 2015, 2016 и 2017 годы соответственно.

Объекты мероприятия: министерство экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края (Минэкономки), краевое государственное бюджетное учреждение «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (КГБУ «МФЦ», Учреждение).

Исследуемый период: 2015-2016 годы, 2010-2014 годы по отдельным вопросам.

Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» заменяется словом «край».

Результаты контрольного мероприятия

**Оценка предоставления государственных и муниципальных услуг в крае.
Анализ системы управления деятельностью КГБУ «МФЦ»**

Получение государственных и муниципальных услуг в крае может быть осуществлено несколькими способами:

непосредственно в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, как при личном обращении, так и в электронной форме на интернет-страницах;

на Едином портале госуслуг по адресу www.gosuslugi.ru и на региональном портале госуслуг края www.gosuslugi.krskstate.ru;

в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), как при личном обращении (в документальной форме), так и в электронной форме.

Предоставление государственных услуг, в том числе через МФЦ, осуществляется 15 краевыми государственными органами.

Из предоставляемых 256 услуг 181 услуга (70,7%) может быть предоставлена в электронной форме (за 2016 год в электронной форме было подано 9,9 млн заявлений о предоставлении госуслуг, что составило 56,9% от их общего количества (17,4 млн заявлений); доля граждан, использующих механизм получения услуг в электронной форме, в 2016 году составила 31,8% (по плану – 50%)).

МФЦ – это государственное или муниципальное учреждение, отвечающее установленным требованиям и уполномоченное на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Создание института МФЦ в России было предусмотрено в 2008 году двумя одобренными Правительством РФ концепциями: Концепцией административной реформы в РФ в 2006-2010 годах, и Концепцией формирования в РФ электронного правительства до 2010 года, помимо задачи по созданию МФЦ, также предусматривающими решение задачи по организации предоставления государственных услуг в электронной форме.

Основными принципами деятельности МФЦ являются: режим «единого окна»; межведомственное взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги и происходящее без участия заявителя; обеспечение предоставления через «единое окно» комплекса услуг, как федеральными и региональными органами исполнительной власти, так и органами местного самоуправления.

На основе концепций в 2009 году были утверждены Правила организации деятельности МФЦ, определившие основные вопросы статуса МФЦ, их функции, порядок работы и детальные стандарты обслуживания заявителей в МФЦ: требования к помещениям, графику работы, времени ожидания и обслуживания, доступности для посетителей и т.п.

И только в 2010 году осуществлено законодательное регулирование деятельности МФЦ принятием Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ), в развитие которого утверждены обновленные Правила организации деятельности МФЦ.

КГБУ «МФЦ» также создано в 2010 году.

Установленными целями деятельности КГБУ «МФЦ», являются:

упрощение процедур получения заявителями государственных и муниципальных услуг путем реализации принципа «одного окна»;

сокращение сроков предоставления государственных и муниципальных услуг;

повышение комфортности получения заявителями государственных и муниципальных услуг;

противодействие коррупции, ликвидации посреднических услуг при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

повышение информированности заявителей о порядке, способах и условиях получения государственных и муниципальных услуг.

Учредителем и собственником имущества учреждения является край. Функции и полномочия Учредителя от имени края осуществляют Минэкономики и агентство по управлению государственным имуществом края.

Оргструктура КГБУ «МФЦ» не утверждена, филиалы и представительства отсутствуют. В структуру Учреждения входят структурные подразделения (СП) в муниципальных образованиях края, территориально обособленные структурные подразделения (ТОСП) в сельских поселениях, численностью более 1 тыс. человек, а также мобильные пункты (на базе автомобилей ГАЗ-2705).

Согласно схеме размещения МФЦ на территории Красноярского края, утвержденной первым заместителем Губернатора края, председателем Правительства края, в крае должно действовать 63 СП (на 578 окон) и 142 ТОСП (153 окна), всего на 731 окно.

Информация о динамике открытия подразделений Учреждения по годам представлена в таблице.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Всего
СП	2	5	6	6	10	19	-1*+15	62
ТОСП						123	19	142
Мобильный пункт			1	1				2

* - В 2016 году два СП по адресу г. Красноярск, ул. Карамзина 25 преобразованы в одно СП

Как видно, наибольшее распространение сети КГБУ «МФЦ» на территории края произошло в 2015 году. Было открыто 19 СП и 123 ТОСП. Тем не менее, это не позволило выполнить установленный на 2015 год Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Указ Президента №601) целевой показатель по охвату территории МФЦ в субъектах РФ – 90%. Фактически территория края к концу 2015 года была охвачена на 80,3%.

Причиной невыполнения показателя является меньшее количество открытых СП и ТОСП в сравнении с планом (15 СП и 19 ТОСП открыты в 2016 году), как по линии Учреждения, так и по вине органов местного самоуправления, оказавшихся неспособными выполнить принятые обязательства по строительству и приведению помещений МФЦ в соответствие нормативным требованиям, при недостаточном контроле со стороны органов государственной власти края.

Так, за счет средств субсидии из федерального бюджета планировалось осуществить подготовку помещений для размещения подразделений МФЦ, в том числе в г. Сосновоборск (18,9 млн рублей) и г.Норильск (15,4 млн рублей). Указанные средства освоены не были.

В г. Норильске вместо федеральных использованы краевые и муниципальные средства, в г. Сосновоборске – КГБУ «МФЦ» помещения были арендованы (ставка 68,2 тыс. рублей в месяц, расходы 2016 года – 515,7 тыс. рублей).

По состоянию на 01.01.2017 Учреждением открыто 62 СП (578 окон) и 142 ТОСП (153 окна), всего на 731 окно. Создание новых структурных подразделений по состоянию на момент проверки не предусмотрено.

Необходимо отметить, что в связи с поздней подготовкой необходимой для проведения закупок документации Учреждением в 2016 году не осуществлено запланированное создание 8 дополнительных окон (г. Красноярск - 6 окон, г. Сосновоборск - 1 окно, пгт. Березовка - 1 окно) в уже действующих структурных подразделениях.

Действующие СП и ТОСП распределены по 6 округам (согласно территориальной принадлежности): Центральный – 280 окон, Крайний Север – 49 окон, Восточный – 136 окон, Южный – 80 окон, Западный – 108 окон, Приенисейский – 78.

Мобильные пункты КГБУ «МФЦ», созданные в целях повышения доступности государственных услуг и оперативности их получения населением в малонаселенных и труднодоступных территориях, действуют в Восточном (29 сельских поселений в Канском, Иланском, Рыбинском и Нижнеингашском муниципальных районах) и Западном (26 поселений в Ачинском, Назаровском и Шарыповском районах) округах края. Их работа осуществляется по предварительно утвержденным графикам, согласованным с администрациями сельсоветов. По данным Учреждения всего в целях обеспечения равных прав граждан на доступ к государственным и муниципальным услугам в малонаселенных и труднодоступных территориях края необходимо создание не менее 6 мобильных пунктов.

В целом организация деятельности КГБУ «МФЦ» и занимаемые здания (помещения), предназначенные для функционирования подразделений КГБУ «МФЦ», соответствуют правилам и требованиям, установленным Законом № 210-ФЗ, постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 «Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» (далее – Постановление № 1376) и постановлением Правительства РФ от 27.09.2011 № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» (далее – Постановление № 797).

Выявляемые в ходе внутреннего контроля недостатки и замечания устраняются и не оказывают существенного влияния на деятельность.

Необходимо отметить, что оформление подразделений Учреждения осуществляется в соответствии с новым единым фирменным стилем системы

МФЦ (бренд «Мои документы»), разработанным министерством экономического развития РФ по поручению Председателя Правительства РФ от 04.12.2013.

Смысл федерального проекта «Мои документы» заключается в изменении стиля всех МФЦ и позиционировании под брендом «Мои документы» (обновленный интерьер в новой цветовой гамме, открытое пространство офисов вместо закрытых кабинок).

Согласно полученным в ходе контрольного мероприятия данным на дату окончания контрольного мероприятия 68 объектов: 22 структурных подразделений и 46 ТОСП КГБУ «МФЦ» соответствуют фирменному стилю «Мои документы». Переоснащение оставшихся 136 объектов: 40 структурных подразделения и 96 ТОСП запланировано на 2017-2018 годы.

Информация о средствах, использованных на приведение подразделений Учреждения новому фирменному стилю, представлена в таблице.

(тыс. рублей)

Направления расходования	2015 год	2016 год
Ремонты (приведение в соответствие требованиям, установленным для МФЦ)	18 198,0	32 923,6
Мебель (в соответствии с требованиями единого стиля)	17 706,6	5 565,4
Информационная продукция (в рамках утвержденного плана-графика перевода подразделений к единому стилю)	8 028,9	2 767,6
Имиджевая продукция (для персонала - шейные платки, галстуки, бейдж на ленте, нагрудный значок – закладка)		293,0
Итого	43 933,5	41 549,6

Как видно, дополнительные расходы составили 85,5 млн рублей.

Для автоматизации деятельности в КГБУ «МФЦ» используется автоматизированная информационная система «Енисей-МФЦ».

Предоставление государственных услуг на базе МФЦ, осуществляется, в том числе, в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия (РСМЭВ).

АИС «Енисей-МФЦ» интегрирована с АИС «Енисей-ГУ (РСМЭВ)», посредством которой реализовано электронное взаимодействие КГБУ «МФЦ» с федеральными, краевыми и муниципальными ведомствами.

В то же время электронное взаимодействие КГБУ «МФЦ» с федеральными органами исполнительной власти посредством СМЭВ в части услуг, предусмотренных Постановлением № 797, не реализовано, реализация возможности получения в КГБУ «МФЦ» результатов предоставления услуг, полученных с использованием ГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг», не была проработана.

Помимо этого, в зоне ответственности агентства информатизации и связи края также находится повышение охвата и производительности используемых краевой системой МФЦ информационно-телекоммуникационных каналов связи, отсутствие и недостатки которых в отдаленных территориях являются сдерживающими факторами развития.

**Оценка реализации мероприятий, направленных
на повышение качества оказания услуг на базе МФЦ в крае,
в том числе в рамках краевых программ.**

Анализ выполнения КГБУ «МФЦ» возложенных функций

Для достижения целей своего создания Учреждение осуществляет следующие основные виды деятельности:

организация предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ;

информирование центром телефонного обслуживания (далее – call-центр) КГБУ «МФЦ» о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг Красноярского края в КГБУ «МФЦ».

Государственная услуга «Информирование центром телефонного обслуживания о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг Красноярского края в КГБУ «МФЦ» предоставляется на базе структурного подразделения МФЦ по адресу: г. Красноярск, ул. 9 мая, 12.

Call-центр предназначен для информирования граждан и организаций о государственных и муниципальных услугах, предоставляемых на базе МФЦ (включая перечень необходимых документов, срок оказания услуги, возможность получения услуг посредством портала <http://gosuslugi.ru/>), режимах работы структурных подразделений Учреждения, поступлении результатов оказания услуг для выдачи заявителем.

Call-центр полностью оборудован и укомплектован специалистами. За 2015 год в call-центр от жителей края поступило 66,8 тыс. обращений, в 2016 году – 70,5 тысяч.

Перечни предоставляемых КГБУ «МФЦ» государственных и муниципальных услуг установлены:

Постановлением № 797, которым утверждены:

перечень госуслуг, предоставление которых организуется по принципу «одного окна» в МФЦ федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов;

рекомендуемый перечень государственных и муниципальных услуг, предоставление которых может быть организовано по принципу «одного окна» в МФЦ;

перечень госуслуг, предоставление которых организуется по принципу «одного окна» в МФЦ федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов и результатом предоставления которых является документ, содержащий информацию из информационных систем органов, предоставляющих госуслуги;

постановлением Правительства края от 29.08.2013 № 418-п «Об утверждении перечня государственных услуг, предоставляемых

исполнительными органами государственной власти Красноярского края в краевом государственном бюджетном учреждении «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Постановление края № 418-п).

постановлениями администраций соответствующих муниципальных образований, которыми утверждены Перечни муниципальных услуг, предоставляемых в структурных подразделениях Учреждения.

Взаимодействие между КГБУ «МФЦ» и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти края, органами местного самоуправления в целях предоставления государственных и муниципальных услуг заинтересованным лицам осуществляется согласно Закона № 210 и Постановления № 797 в соответствии с нормативными правовыми актами в рамках заключаемых соглашений о взаимодействии.

По состоянию на 01.01.2017 КГБУ «МФЦ» с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти края, органами местного самоуправления, а также органами государственных внебюджетных фондов было заключено 177 соглашений о взаимодействии (на 01.01.2016 – 85), в том числе с федеральными органами – 11 (12), краевыми – 12 (9), органами МСУ – 154 (64).

Количество услуг, предоставляемых КГБУ «МФЦ» в проверяемом периоде, имеет тенденцию к росту: за 2015 год предоставлено 393 вида услуг (в том числе: федеральных – 67, региональных – 105, муниципальных – 221), за 2016 год – 517 видов услуг (в том числе: федеральных – 61; региональных – 162; муниципальных – 294).

Согласно данным КГБУ «МФЦ» в СП и ТОСП предоставляются все 33 услуги из перечня обязательных, предусмотренных Постановлением № 797. Однако стоит отметить, что весь перечень обязательных услуг предоставляется не во всех СП и ТОСП, по причине невозможности доставки документов в/из органа государственной власти согласно срокам предоставления услуг, ввиду удаленности некоторых ТОСП и их периодичности работы раз в неделю.

Рекомендуемый Постановлением № 797 перечень государственных и муниципальных услуг, предоставление которых может быть организовано по принципу «одного окна» в МФЦ, включает 68 услуг, в том числе 60 региональных и муниципальных, из которых на базе Учреждения предоставляется 51 услуга.

В части государственных услуг исполнительных органов власти края КГБУ «МФЦ» организовано предоставление 152 из 154, предусмотренных Постановлением № 418-п (одна услуга подлежит исключению из Постановления № 418-п, по второй услуге госорган отказался от ее предоставления на базе МФЦ в связи со спецификой).

Потеря полного контроля всех этапов предоставления услуги, обусловленная ее оказанием на базе МФЦ (отсутствие контакта заявителя и органа, предоставляющего услугу), а также непредоставление иным лицам (МФЦ) доступа рядом органов к имеющейся информации служат препятствиями для расширения перечней услуг, предоставляемых на базе МФЦ, а также несут коррупционные риски.

В соответствии с Постановлением № 1376 во всех структурных подразделениях КГБУ «МФЦ» обеспечено предоставление на безвозмездной основе дополнительных услуг (копировально-множительная услуга; услуга местной внутризональной связи; услуга доступа к справочным правовым системам; консультация специалиста КГБУ «МФЦ» по государственным и муниципальным услугам, доступ к федеральной и региональной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг»).

Также обеспечивается предоставление заявителям дополнительных (сопутствующих) услуг по межеванию, землеустройству, кадастровой деятельности, проведение технической инвентаризации, предоставляются банковские, нотариальные услуги, банковские терминалы самообслуживания, оказываются услуги по поддержке предпринимательской деятельности, по подтверждению личности для доступа в единую систему идентификации и аутентификации, по регистрации и составлению списков вкладчиков (акционеров), имеющих право на получение компенсационных выплат (вкладчиков).

В 2016 году на базе СП КГБУ «МФЦ» в г. Норильске, в соответствии с «Планом мероприятий по дальнейшему развитию системы предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг на 2016-2018 годы», утвержденным первым заместителем Губернатора края – председателем Правительства края, создан «Бизнес МФЦ» для предоставления услуг субъектам малого и среднего предпринимательства АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства».

В 2015 году для получения государственных и муниципальных услуг в КГБУ «МФЦ» лично обратилось 938 740 заявителей, в 2016 – 1 446 586.

Количество заявителей обратившихся за оказанием услуг в мобильные пункты МФЦ в 2015 году составило 3 996 человек; в 2016 году – 1 446. Снижение связано с открытием на территории сельских поселений ТОСП КГБУ «МФЦ».

Услуга выезда к заявителю по его запросу для приема заявлений и документов, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также доставку результатов предоставления услуг, в том числе за плату, предусмотренная Постановлением № 1376, Учреждением не оказывается.

Помимо документарной формы предоставления услуг, как уже было отмечено, КГБУ «МФЦ» предоставляет услуги также в альтернативной электронной форме.

По информации КГБУ «МФЦ» на базе Учреждения в электронной форме оказывается 48 услуг, включая федеральные и муниципальные. В том числе предоставляется 14 из 39 услуг, предусмотренных распоряжением Правительства РФ от 17.12.2009 №1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде» и все 14 Приоритетных социально-значимых услуг, определенных Протоколом Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 06.02.2012 № 3.

Также, с Пенсионным фондом РФ в рамках пилотного проекта организовано электронное взаимодействие через VipNet «Деловая почта» на базе 1 СП.

Всего в структурные подразделения КГБУ «МФЦ» для получения услуг в электронной форме в 2016 году обратилось 38,3 тыс. заявителей.

Являясь, с одной стороны, взаимодополняющими форматами предоставления государственных и муниципальных услуг, а именно в бумажном и электронном видах, они также являются конкурирующими, учитывая как технологическую, так и географическую динамику развития цифровых технологий и информационно-коммуникационных сетей, а также меняющуюся ментальность населения в части его ориентации на переход к бездокументарным коммуникациям.

При этом существует тенденция существенного усиления роли цифровой формы взаимодействия заинтересованных лиц с публичными образованиями, в связи с чем в будущем роль МФЦ будет снижаться.

Общее количество обращений в 2016 году составило почти 1,5 миллиона. Информация о сложившейся структуре обращений представлена в таблице.

Органы исполнительной власти (фонды)	Кол-во обращений	Доля
Всего	1 484 850	100,00%
Федеральные, в том числе:	1 134 893	76,43%
Пенсионный фонд	108 215	9,54%
ФСС	663	0,06%
Судебные приставы	223	0,02%
УФМС	182 422	16,07%
Кадастровая палата	15 356	1,35%
Услуги кадастровой палаты	686 849	60,52%
ТУ Росимущества	22	0,00%
ФНС	10 452	0,92%
Роспотребнадзор	32	0,00%
Инспекция труда	2 132	0,19%
ГУ МВД по краю	128 527	11,33%

Органы исполнительной власти (фонды)	Кол-во обращений	Доля
Региональные, в том числе:	59 581	4,01%
Министерство социальной политики	40 391	67,79%
Агентство труда и занятости населения	1 666	2,80%
Министерство природных ресурсов и экологии. Охотнадзор	6 491	10,89%
Министерство транспорта	1	0,00%
Агентство по развитию северных территорий	8	0,01%
Архивное агентство	45	0,08%
ЗАГС	1 863	3,13%
Агентство по управлению государственным имуществом	142	0,24%
Министерство природных ресурсов и экологии. Лесная отрасль	4 228	7,10%
Служба по надзору за техническим состоянием самоходных машин	312	0,52%
Универсальная электронная карта	4 430	7,44%
Служба строительного надзора и жилищного контроля	4	0,01%
Муниципальные	71 517	4,82%
Выдача документов по предшествующему обращению	218 859	14,74%

Согласно предоставленным данным, наибольшее количество заявителей обращается за получением федеральных услуг (76,43%) в общем количестве обращений.

Примерно равные доли граждан обращаются в КГБУ «МФЦ» для получения муниципальных и региональных услуг – 4,82% и 4,01% соответственно (среди региональных услуг наибольшую долю по количеству заявителей занимают услуги министерства социальной политики края – 67,79%).

Доля граждан повторно обратившихся в КГБУ «МФЦ» для получения документов по оказанной государственной или муниципальной услуге составляет 14,74% от общего количества заявителей.

КГБУ «МФЦ» не ведется учет отказных операций среди общего количества граждан, обратившихся за получением государственной или муниципальной услуги.

Как уже отмечено, более $\frac{3}{4}$ заявлений приходится на федеральные услуги, в которых большая часть приходится на услуги Росреестра – 60,52% или почти половина (46,3%) от общего числа обращений.

Необходимо отметить, что Управление Росреестра по краю сокращает количество своих подразделений, занимающихся приемкой и выдачей документов. По состоянию на момент проверки с 2015 года закрыт 21 офис. К 2018 году планируется перевод предоставления более 80% услуг в КГБУ «МФЦ» (в настоящее время 54%) с закрытием (сокращением количества) еще 5 подразделений (окон в подразделениях) в 2017 году.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджет края зачисляется 50% от суммы государственной пошлины за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в МФЦ.

Объем поступивших в краевой бюджет госпошлин составил в 2015 году – 89,2 млн рублей (ФМС России – 7,3 млн рублей, Росреестр – 81,4 млн рублей,

ФНС России – 0,5 млн рублей), в 2016 году – 188,6 млн рублей (ФМС России – 10,7 млн рублей, Росреестр – 176,8 млн рублей, ФНС России – 1,1 млн рублей).

В то же время объем выделенных бюджетных средств на содержание Учреждения в 2015 году составил 304,7 млн рублей, в 2016 году – 529,6 млн рублей, что свидетельствует о недостаточности поступающих платежей для обеспечения его деятельности.

Анализ качества предоставления услуг на базе КГБУ «МФЦ»

Повышение качества и доступности государственных услуг является одним из главных направлений совершенствования системы госуправления.

В широком смысле качество предоставления услуг на базе КГБУ «МФЦ», а также эффективность деятельности системы МФЦ в крае могут быть оценены посредством анализа ряда показателей, характеризующих как деятельность непосредственно Учреждения, так и деятельность связанных с ним государственных и муниципальных органов (в части госуправления и в части непосредственного предоставления услуг).

В данном смысле в систему показателей оценки входят показатели и индикаторы, установленные:

- стандартами предоставления услуг;
- отраслевыми государственными программами;
- государственным заданием Учреждения;
- исполнительно-распорядительными документами органов госвласти;
- соглашениями, связанными с созданием и развитием системы МФЦ, а также реализацией установленных функций;
- иными документами, регламентирующими предоставление услуг в МФЦ.

При этом объективность достигаемых значений показателей должна быть обеспечена соответствующей системой сбора данных, необходимых для проведения оценки.

В июле 2016 года вступил в силу Закон края от 07.07.2016 № 10-4776 «О стандартах оказания государственных услуг (выполнения работ)», устанавливающий правовые основы разработки и утверждения стандартов оказания госуслуг (оказываемых за счет средств краевого бюджета).

С 10.03.2017 начало действовать постановление Правительства края от 30.12.2016 №714-п «Об утверждении требований к содержанию стандартов оказания государственных услуг (выполнения работ), порядка их разработки и утверждения», в числе таких требований предусматривающее требования к качеству оказываемых государственных услуг (выполняемых работ).

До настоящего времени стандарты оказания краевых госуслуг (выполнения работ) не разработаны, что, помимо пробелов регулирования качества оказываемых услуг, также является препятствием для планирования расходов

бюджета при формировании и финансовом обеспечении выполнения госзаданий краевых учреждений в части определения базового норматива на оказание госуслуги (работы).

Мероприятия по организации и обеспечению функционирования сети МФЦ в крае осуществляются в рамках подпрограммы «Повышение качества оказания услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в крае» (далее – Подпрограмма) государственной программы края «Содействие развитию местного самоуправления» (далее – Госпрограмма), утвержденной постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 517-п.

Подпрограмма является продолжением действовавших до принятия Госпрограммы долгосрочных целевых программ «Повышение качества оказания услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» на 2010-2012 годы и на 2013-2015 годы.

Основные целевые индикаторы и показатели результативности, Подпрограммы частично коррелируют с показателями, предусмотренными на федеральном уровне (Указ Президента № 601, Подпрограмма «Совершенствование системы государственного управления» госпрограммы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (далее – Постановление № 316), Соглашение от 31.10.2014 № С-593-ОФ/Д09/73 между Министерством экономического развития РФ и Минэкономки о предоставлении межбюджетного трансферта из федерального бюджета на завершение работ по созданию сети МФЦ (далее – Соглашение), а также с показателями госзадания Учреждения.

Основными общими показателями результативности являются:

уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг (плановое значение по Указу Президента №601 – 90%, Постановлению № 316 – 90%, Подпрограмме – 95%);

доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в МФЦ, к 2015 году - не менее 90% (Указ Президента №601, Подпрограмма, Постановление № 316, Соглашение).

Как уже было отмечено, показатель охвата населения сетью МФЦ в 2015 году выполнен не был (составил 83%) в связи с переносом сроков открытия подразделений КГБУ «МФЦ» на следующий год. Впоследствии показатель был достигнут и перевыполнен.

Необходимо отметить, что Соглашением в качестве показателя результативности предоставления межбюджетного трансферта также было предусмотрено количество окон обслуживания МФЦ, созданных в установленные Соглашением сроки, которые соответствуют требованиям Правил организации

деятельности МФЦ (на 31.12.2014 не менее 346, на 31.12.2015 не менее 723, на 01.07.2016 не менее 731). Фактические показатели не достигли плановых значений на 31, 70 и 14 окон соответственно, по тем же причинам.

Уровень удовлетворенности населения, как в 2015 году, так и в 2016 году, оставил 99,9%.

Информация о фактическом достижении целевых индикаторов Подпрограммы представлена в таблице.

Целевые индикаторы	Ед.изм.	2014		2015		2016	
		план	факт	план	факт	план	факт
Доля городских округов и муниципальных районов края, в которых действуют структурные подразделения КГБУ «МФЦ», от общего числа муниципальных образований края	%	32,8	42,6	100	91,7	100	100
Количество государственных и муниципальных услуг, предоставляемых на базе КГБУ «МФЦ»	Ед.	310	371	380	393	380	517
Уровень удовлетворенности заявителей качеством предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе КГБУ «МФЦ»	%	95	99,9	95	99,9	95	99,9

Как видно, негативные отклонения 2015 года в географии охвата сети Учреждения в 2016 году были нивелированы.

Информация о достижении КГБУ «МФЦ» показателей, установленных государственным заданием, представлена в таблице.

Показатель	2015		2016	
	план	факт	план	факт
Уровень удовлетворенности заявителей качеством предоставления государственных (муниципальных) услуг, %	95,5	99,9		
Уровень удовлетворенности заявителей качеством предоставления государственных (муниципальных) услуг, % (электронная услуга)			95	99,9
Уровень удовлетворенности заявителей качеством предоставления государственных (муниципальных) услуг, % (бумажная услуга)			95	99,9
Доля сотрудников КГБУ «МФЦ», прошедших обучение (переобучение, повышение квалификации), %	50	56		
Среднее время ожидания в очереди для подачи документов и получения результата услуги при обращении заявителя в КГБУ «МФЦ», минут	15	6		
Количество заявителей, обращающихся в КГБУ «МФЦ», чел.	811 680	938 740		
Количество обращений, шт. (электронная услуга)			18 124	38 264
Количество обращений, шт. (бумажная услуга)			991 217	1 446 586
Доля муниципальных образований края, в которых действуют подразделения КГБУ «МФЦ», от общего числа муниципальных образований края, %	88,5	91,7		
Количество окон приема-выдачи документов, ед.	723	652		
Уровень удовлетворенности потребителей качеством предоставления государственной услуги на базе call-центра КГБУ «МФЦ», %	95	96,5		
Укомплектованность учреждения специалистами основного профиля, специализирующимися на оказании государственной услуги, согласно штатному расписанию, %	100	100		
Количество обращений в call-центр КГБУ «МФЦ» за предоставлением государственной услуги, ед.	66 700	66 824		

По большинству показателей наблюдается перевыполнение плановых значений (показатель по количеству окон в 2015 году не достигнут по уже

рассмотренным причинам). Структурный анализ показателей обращает внимание на сокращение в 2016 году 7 из 9 показателей 2015 года. При этом из перечня показателей исключен такой показатель «Среднее время ожидания».

Стоит отметить, что показатель «сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти РФ (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг до 15 минут» предусмотрен Указом Президента №601 и Постановлением № 316.

Фактически среднее время ожидания в очереди для подачи документов и получения результата услуги при обращении заявителя в КГБУ «МФЦ» составило в 2015 году 6 минут при плане 15 минут, в 2016 году – 6,8 минут.

Необходимо отметить, что при низком среднем значении времени ожидания экстремумы данного показателя имеют широкий разброс и демонстрируют существенную вариативность в разных подразделениях:

максимальные значения:

г. Норильск – 25,8 минут;

Новоселовский район, с. Новоселово – 21,3 минуты;

г. Красноярск, ул. 9 мая, 12 – 16,6 минут;

Канский район, г. Канск – 15,3 минуты;

минимальные значения:

Каратузский район, с. Каратузское – 0,4 минуты;

Идринский район, с. Идринское – 0,6 минут;

Большеулуйский район, с. Большой Улуй – 0,6 минут;

Краснотуранский район, с. Краснотуранск – 0,7 минут.

О существенном дисбалансе в существующей в подразделениях нагрузке также свидетельствуют данные о нагрузке на 1 окно (в день).

В СП Учреждения Нагрузка на 1 окно варьирует от 26,66 обращения в г. Норильске (Балахтинский район, п. Балахта – 24,1; г. Дивногорск – 23,9; г. Красноярск, ул. 9 Мая, 12 – 21,58) до почти 0 в с.Шалинское Манского района (Идринский район, с. Идринское – 0,61; г. Норильск, п. Снежногорск – 0,66; Тюхтетский район, с. Тюхтет – 1,7).

В целом средняя нагрузка на 1 окно в день по всем СП составляет 11 обращений. При этом ниже среднего она сложилась в 31 СП, из которых в 21 СП менее 8 обращений, в 13 СП – менее 5.

В ТОСП средняя нагрузка составляет 0,6 обращения в час. Менее 1 обращения в час наблюдается в 115 ТОСП, менее 1 обращения в 2 часа – в 85 ТОСП, менее 1 обращения в 3 часа – в 50 ТОСП, менее 1 обращения в 4 часа – в 34 ТОСП, в 5 часов – в 24 ТОСП, в 10 часов – в 10 ТОСП.

Необходимо отметить, что некоторые ТОСП в муниципальных образованиях работают несколько дней в неделю, а один сотрудник осуществляет прием граждан в нескольких ТОСП в течение недели.

Изложенное свидетельствует о необходимости повышения эффективности деятельности, как посредством максимального расширения перечня предоставляемых и оказываемых услуг, а также предоставления комплексных услуг, так и путем повышения информированности граждан о возможностях МФЦ, в том числе в части оказания дополнительных услуг.

Необходимо отметить, что предусмотренные в 2014 и 2015 годах Подпрограммой (по 60 тыс. рублей) агентству печати и массовых коммуникаций края средства на публикацию в СМИ информационных материалов об открытии структурных подразделений и мобильных пунктов МФЦ в муниципальных образованиях края не осваивались, на 2016-2017 годы не предусматривались, что указывает на недостатки информационной поддержки деятельности МФЦ.

Механизм обеспечения повышения качества предоставления государственных услуг на федеральном уровне реализован посредством создания информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных услуг (далее – ИАС МКГУ), функционирующей в качестве инструмента обратной связи, позволяющего, с одной стороны, гражданам оценить качество предоставления государственных и муниципальных услуг, с другой, обеспечить надлежащее качество предоставления государственных услуг.

Открытая часть ИАС МКГУ доступна на соответствующем портале в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу <http://vashkontrol.ru> (сайт «Ваш контроль»), где граждане могут оставлять свои оценки и комментарии. Другими каналами сбора информации являются МФЦ, виджеты, телефонный центр, SMS-опросы, Единый портал госуслуг.

Оценка качества государственных услуг проводится по таким критериям, как время предоставления государственных услуг, время ожидания в очереди, вежливость и компетентность сотрудника, комфортность условий, доступность информации о порядке предоставления услуги.

Необходимо отметить, что постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей», предусматривающее введение ИАС МКГУ, и принятые в его развитие НПА, регламентирующие сбор, обработку, анализ и использование сведений ИАС МКГУ, распространяют свое действие на госуслуги, предоставляемые федеральными органами исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов.

Соответствующая региональная система, направленная на повышение качества предоставления краевых государственных и муниципальных услуг, отсутствует. Методика осуществления мониторинга и оценки качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг на краевом уровне также не утверждена.

Для оценки качества предоставления услуг на базе КГБУ «МФЦ» на дату проверки Учреждением преимущественно использовались сведения о времени ожидания, анкетирование и обращения (жалобы) заявителей.

В КГБУ «МФЦ» сертифицированная система менеджмента качества не внедрена, повышение качества работы подразделений путем внедрения элементов состязательности не развито (в 2015, 2016 годах заявки на участие в ежегодном Всероссийском конкурсе «Лучший многофункциональный центр России», проводимом в целях выявления лучших практик организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в субъектах РФ, а также наиболее эффективно работающих сотрудников МФЦ, не подавались, региональный конкурс «Лучший многофункциональный центр Красноярского края» не проводился).

Оценка использования средств краевого бюджета, выделенных на содержание КГБУ «МФЦ»

В целом на создание и развитие сети МФЦ в Красноярском крае за время реализации соответствующих мероприятий (2010-2016 годы) использовано 1 807,2 млн рублей, в том числе средства федерального бюджета – 89,4 млн рублей, муниципальных образований – 28,2 млн рублей.

В 2015-2016 годах объем выделенных бюджетных средств на развитие сети МФЦ составил 1 081,7 млн рублей, в том числе: в 2015 году – 485,3 млн рублей (в том числе средства федерального бюджета – 81,3 млн рублей, средства муниципальных образований – 1 млн рублей), в 2016 году – 596,4 млн рублей, в том числе средства муниципальных образований – 0,02 млн рублей.

Объем финансового обеспечения деятельности Учреждения за 2010-2016 годы составил 1 296 млн рублей, в том числе: 1 275,4 млн рублей – бюджетные средства, 5,3 млн рублей – разрешенный к использованию остаток неиспользованной субсидии предшествующего года, 15,2 млн рублей – поступления от приносящей доход деятельности.

В 2015-2016 годах на финансовое обеспечение деятельности Учреждения (на выполнение государственного задания) направлено 839,8 млн рублей (2015 год – 308 млн рублей, 2016 год – 531,9 млн рублей), в том числе поступления от приносящей доход деятельности – 5,6 млн рублей (2015 год – 3,3 млн рублей, 2016 год – 2,3 млн рублей).

Подавляющую долю (71%) в расходах на содержание КГБУ «МФЦ» занимают расходы на оплату труда.

Согласно представленных данных штатная численность КГБУ «МФЦ» за 2015-2016 годы увеличилась на 449 ед. или 89,2%, составив 952,15 ед. ФОТ при этом вырос на 142,1 млн рублей или 88,4% и составил 302,9 млн рублей.

Рост численности и, соответственно, размеров ФОТ обусловлен открытием новых подразделений (с 29 до 204) и увеличением количества окон (с 318 до 723).

Доля административно-управленческого персонала в общей численности на начало 2015 года составляла 23%, на 01.01.2016 – 18,4%, на 01.01.2017 – 17,6%.

Высшее образование имеют 79% сотрудников КГБУ «МФЦ», непосредственно занятых с предоставлением населению государственных и муниципальных услуг, удельный вес сотрудников в возрасте от 25 до 40 лет в общей численности составляет 70%.

Среднемесячная заработная плата по Учреждению в 2015 году составила 28 948,11 рублей, в 2016 году – 29 189,48 рублей.

Необходимо отметить, что произошедшее создание рабочих мест в КГБУ «МФЦ» не привело к заметному снижению штатной численности органов исполнительной власти края: при общем сокращении штатов ОИВ за рассмотренный период на 27 единиц в КГБУ «МФЦ» их рост составил 449 единиц, по списочной численности – 610 человек.

В ходе проверки формирования и использования ФОТ Учреждения установлен ряд недостатков.

Согласно Рекомендациям по определению штатной численности работников бюджетных организаций на основе нормативов по труду (утверждены Росздравом), штатную численность рекомендуется устанавливать на основе межотраслевых, отраслевых и местных нормативных материалов по труду, позволяющих определить необходимую численность работников функциональных подразделений организации или отдельных исполнителей.

Для установления штатной численности работников организации применяются следующие виды нормативных материалов - норма времени, выработки (нагрузки), управляемости, норма времени обслуживания, численности, типовые штаты.

В Учреждении штатное расписание сформировано его планово-экономической службой на основании нормативных правовых актов края и согласовано министром экономического развития и инвестиционной политики края. При этом расчет количества сотрудников, в том числе документоведов, непосредственно работающих с заявителями, осуществляется на основании служебных записок заместителей директора и указаний директора, с учетом установленного законодательством РФ режима рабочего времени, режима работы учреждения с применением коэффициента сменности, а также с учетом действующих и планируемых к открытию структурных подразделений (окон).

Экономически обоснованные расчеты введения в штаты заместителей руководителя, заместителей руководителя – начальников отделов, начальников основных отделов отсутствуют.

В ряде случаев обоснованность введения отдельных должностей может быть поставлена под сомнение.

Так, например, в Краснотуранском и Новоселовском районах в структурных подразделениях Учреждения введены должности начальника отдела. При этом по ряду параметров (численность населения, количество окон, штатных единиц и нагрузка на 1 окно) данные подразделения находятся ниже или в относительно равном положении в сравнении с другими подразделениями, где такая должность отсутствует.

Муниципальный район	Численность населения, чел.	Кол-во заявлений за 11 месяцев 2016 года	Кол-во окон	Нагрузка на окно	Кол-во штатных ед.	Наличие шт. ед. «начальник отдела»
Березовский	20 859	18 202	5	3 640	7,5	нет
Краснотуранский	5 494	1 491	3	497	6,0	да
Боготольский	20 545	3 624	5	725	8,5	нет
Новоселовский	5 744	10 490	3	3497	5,5	да

Необходимо отметить, что в рассматриваемых подразделениях должности начальников отделов заняты близкими родственниками высокопоставленных должностных лиц муниципальных органов (главы района и главы администрации района).

По должностям «заместитель директора», «заместитель директора – начальник отдела» отсутствует закрепленное локальным нормативным актом Учреждения распределение полномочий между заместителями, не закреплены компетенции и сферы ответственности, взаимодействие с подчиненными.

В ходе проверки отмечено несвоевременное принятие должностных инструкций, их обобщенный характер, дублирование функций заместителей директора. На оплату труда заместителя директора, результаты деятельности которого за время работы не подтверждены документально, уволенного по сокращению штатов, использовано 638,2 тыс. рублей.

При проверке правомерности начисления и выплаты заработной платы директору Учреждения в 2015-2016 годах установлены множественные ошибки при начислении заработной платы (переплаты и недоплаты) в части выплат стимулирующего характера за качество и важность выполняемой работы, обусловленные поздним поступлением в Учреждение приказов Минэкономики об установлении директору размеров квартальных стимулирующих выплат (выплаты осуществлялись по приказам за предыдущий квартал). Во всех случаях впоследствии произведен перерасчет.

В целях размещения СП и ГОСП Учреждением используются 182 помещения на праве безвозмездного пользования, 19 – на праве оперативного управления, часть помещений арендуется.

В 2015 году затраты на аренду помещений по 13 договорам аренды составили 4 084,4 тыс. рублей, в 2016 году по 11 договорам расходы на аренду помещений и части 1 земельного участка составили 15 411,18 тыс. рублей.

При этом доходы Учреждения от сдачи недвижимого имущества в аренду составили в 2015 году 1 005,08 тыс. рублей (по 45 договорам аренды (266,7 кв.м.)), в 2016 году – 735,01 тыс. рублей (по 54 договорам аренды (245,6 кв.м.)).

Разнонаправленная динамика затрат на аренду помещений и поступлений от сдачи в аренду недвижимого имущества КГБУ «МФЦ» свидетельствует о необходимости активизации вовлечения неиспользуемого имущества в оборот.

Помимо сдачи в аренду имущества, находящегося в краевой собственности и переданного в оперативное управление Учреждению, КГБУ «МФЦ» вправе осуществлять иные виды деятельности, приносящие доход, а именно: деятельность в области права, в части предоставления рекомендаций по общим вопросам, подготовка юридических документов¹; изготовление фотографий на документы; печатание и считывание подготовленного текста, копирование документов.

Плановые и фактические объемы доходов от платной деятельности Учреждения в проверяемом периоде представлены в таблице.

(тыс. рублей)

Показатели	2015		2016	
	план	факт	план	Факт
Доходы от платной деятельности ВСЕГО, в том числе:	2 732,7	3 310,2	3 000,0	2 286,0
Доходы от собственности (аренда помещений)	1 000,0	1 005,1	1 000,0	735,0
Доходы от оказания платных услуг, в том числе:	1 349,3	1 851,6	1 899,6	1 328,9
поступление:	-	2 382,6	-	1 916,3
услуги в области права в части подготовки юридических документов	-	1 941,0	-	1 338,0
возмещение арендаторов за коммун. услуги, э/э, содержание, охрану помещений	-	441,6	-	578,3
налог на прибыль	-	-531,1	-	-587,4
Доходы от штрафов, пеней	20,0	10,1	100,4	139,6
Прочие доходы	363,5	443,5	-	82,5

Представленные данные свидетельствуют о сокращении доходов от платной деятельности КГБУ «МФЦ» в 2016 году на 30,9% в сравнении с 2015 годом, а также невыполнении плана поступлений 2016 года на 23,8%, что обусловлено не только сокращением непрогнозируемых поступлений в виде штрафов (неисполнение обязательств по контрактам) и прочих доходов (разовые поступления), а в основном за счет снижения поступлений за услуги в области права в части подготовки юридических документов, что является негативным фактором.

Также стоит отметить, что Постановлением № 1376 предусмотрена возможность МФЦ по запросу заявителя обеспечивать выезд работника МФЦ к заявителю для приема заявлений и документов, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также доставку результатов предоставления услуг, в том числе за плату.

Фактически данная возможность в КГБУ «МФЦ» не реализуется. Порядок

¹ Составление проектов договоров: купли-продажи, дарения недвижимости, купли-продажи долей в праве на недвижимое имущество, дарения долей в праве на недвижимое имущество; соглашений: об определении долей в праве общей совместной собственности, о расторжении договоров аренды.

исчисления платы за выезд работника МФЦ к заявителю, а также перечень категорий граждан, для которых организация выезда работника МФЦ осуществляется бесплатно, Правительством края не принят.

Проверкой соблюдения законодательства в сфере закупок установлены отдельные недостатки (несоблюдение ч. 3 ст. 22. и ч.7 ст. 94 Федерального закона 44-ФЗ) в части случаев неполного соответствия использованных для определения НМЦК коммерческих предложений условиям планируемых закупок (при указании цены работ (услуг) в коммерческих предложениях не указаны их объем и стоимость) и неразмещения отчетов об исполнении этапов выполнения работ (оказания услуг) по госонтрактам в единой информационной сети.

В ходе проверки отмечено, что в период 2015 год – I полугодие 2016 года Учреждение использовало в своей деятельности не актуализированную Учетную политику для целей бухгалтерского учета и налогообложения, утвержденную приказом от 01.07.2011 № 11-1/0.

Оценка коррупционных рисков

Осуществление внутреннего контроля в КГБУ «МФЦ» реализовано созданием в ноябре 2016 года контрольно-аналитического отдела (положение об отделе утверждено директором КГБУ «МФЦ» 15.11.2016).

В порядке осуществления ведомственного контроля Минэкономки в 2016 году осуществлена проверка соблюдения КГБУ «МФЦ» требований трудового законодательства. Основные выявленные недостатки и нарушения касаются кадровых вопросов и вопросов оплаты труда. Выявленные нарушения устранены.

В 2015 году осуществлена проверка ГКБУ «МФЦ» со стороны Фонда социального страхования РФ, в ходе которой нарушений не установлено.

В 2016 году при проверке Учреждения службой финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок края выявлены отдельные недостатки, связанные с несоблюдением сроков размещения в сети Интернет информации о государственном задании ГКБУ «МФЦ».

Счетной палатой края в результате оценки коррупционных рисков при проведении контрольного мероприятия выявлены коррупционные риски, связанные с непрозрачной и необоснованной кадровой политикой Учреждения.

Кроме того, при анализе факторов, препятствующих расширению перечня предоставляемых на базе МФЦ услуг, установлено нежелание утери предоставляющими услуги органами полного контроля всех этапов предоставления услуги (отсутствие контакта с заявителем) и непредоставление рядом органов доступа МФЦ к имеющейся информации, что также несет коррупционные риски.

Выводы

Институт МФЦ, действующих по принципу «одного окна», создан в рамках административной реформы в целях повышение качества предоставления и доступности государственных и муниципальных услуг, предоставление которых может осуществляться как в документарной, так и бездокументарной (электронной) форме.

КГБУ «МФЦ» создано в 2010 году, организационная структура Учреждения не утверждена, к 2017 году его территориальная структура полностью сформирована и включает 62 структурных подразделения и 142 территориально обособленных структурных подразделения, всего на 731 окно, а также 2 мобильных пункта.

Организация деятельности КГБУ «МФЦ» и занимаемые здания (помещения), предназначенные для функционирования структурных подразделений КГБУ «МФЦ», в целом соответствуют установленным правилам и требованиям. Единому разработанному на федеральном уровне стилю (бренд «Мои документы») на дату проверки соответствует треть из 204 объектов КГБУ «МФЦ», дополнительные расходы на приведения помещений в соответствие новому фирменному стилю составили 85,5 млн рублей.

Всего на создание и развитие сети МФЦ в крае в 2010-2016 годах израсходовано 1 807,2 млн рублей.

Штатная численность КГБУ «МФЦ» к 2017 году увеличилась до 952,15 ед., при этом создание данных рабочих мест не привело к заметному снижению штатной численности органов исполнительной власти края.

Электронное взаимодействие КГБУ «МФЦ» с федеральными органами исполнительной власти с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия в полной мере не реализовано, нуждаются в повышении охвата и производительности используемые краевой системой МФЦ информационно-телекоммуникационные каналы связи, отсутствие и недостатки которых в отдаленных территориях являются сдерживающими факторами не только для развития системы предоставления государственных услуг, но и для социально-экономического развития в целом.

Количество услуг, предоставляемых КГБУ «МФЦ» к 2017 году составило 517 видов (в том числе: федеральных – 61; региональных – 162; муниципальных – 294).

В подразделениях КГБУ «МФЦ» предоставляются все обязательные федеральные услуги (33), в то же время весь перечень обязательных услуг предоставляется не во всех подразделениях по логистическим (удаленность и периодичность работы подразделений) причинам.

Из рекомендованных к предоставлению на базе МФЦ 60 региональных и муниципальных услуг предоставляется 51 услуга, в части государственных

услуг исполнительных органов власти края организовано предоставление 152 из 154 предусмотренных краем к оказанию на базе МФЦ услуг.

Одними из препятствий повышению эффективности деятельности МФЦ путем расширения перечня предоставляемых на его базе услуг является нежелание утери предоставляющими услуги органами полного контроля всех этапов предоставления услуги (отсутствие контакта с заявителем) и непредоставление рядом органов доступа к имеющейся информации.

Усиление роли цифровой формы взаимодействия заинтересованных лиц с публичными образованиями, обусловленное развитием цифровых технологий и информационно-телекоммуникационных сетей, а также меняющейся ментальностью населения в части его ориентации на переход к бездокументарным коммуникациям приведет к снижению роли МФЦ в будущем.

Из предоставленных на базе КГБУ «МФЦ» услуг более $\frac{3}{4}$ приходится на федеральные – 76,43%, в которых преобладают услуги Росреестра (60,52% среди обращений в федеральные органы и 46,3% от общего числа обращений), сокращающего количество своих подразделений в крае (к 2018 году планируется перевод предоставления более 80% услуг ведомства в КГБУ «МФЦ»).

При перемещении нагрузки по предоставлению услуг федеральными органами на КГБУ «МФЦ» зачисляемые в краевой бюджет по нормативу 50% объемы государственной пошлины за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в МФЦ, покрыли затраты на содержание Учреждения в 2015 году на 29,3%, в 2016 году – на 35,6%.

В ходе проверки установлены пробелы нормативно-правового регулирования и выполнения установленных полномочий; выявлены существенные резервы повышения качества предоставления государственных услуг на базе КГБУ «МФЦ»; установлены неэффективные расходы в размере 121 млн рублей, недостатки и нарушения, связанные с формированием штатного расписания, кадровой политики, оплатой труда; отмечена негативная динамика поступлений от приносящей доход деятельности Учреждения; выявлены коррупционные риски.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия Правительству края предложено: принять меры по устранению пробелов нормативно-правового регулирования деятельности КГБУ «МФЦ» и выполнения установленных полномочий;

обеспечить повышение эффективности деятельности КГБУ «МФЦ» путем увеличения информированности населения о предоставляемых на его базе

услугах и расширения их перечня, включая предоставление комплексных услуг, а также услуг субъектам предпринимательства, оказываемых АО «Агентство развития бизнеса и микрокредитная компания»;

принять меры по устранению нарушений и недостатков, установленных в ходе проверки, в том числе по приведению штатного расписания в соответствие экономической и производственной необходимости;

обеспечить рост поступлений Учреждения от приносящей доход деятельности, включая вовлечение неиспользуемых площадей в оборот;

обеспечить создание надлежащей системы обратной связи и мониторинга качества оказываемых на базе КГБУ «МФЦ» краевых государственных и муниципальных услуг;

принять меры по доработке и обеспечению надлежащего функционирования региональной системы межведомственного электронного взаимодействия, включая каналы связи;

обратиться в ФОИВ в целях обеспечения направления 100% суммы государственной пошлины в бюджет субъекта РФ;

обеспечить внедрение и расширение в деятельности КГБУ «МФЦ» элементов состязательности.

Отчет о результатах контрольного мероприятия направлен в Законодательное Собрание края, в Правительство края.

**Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ расходов общеобразовательных муниципальных
организаций по формированию фонда оплаты труда с учетом
стимулирующих выплат и имеющихся нагрузок»
(совместно с муниципальными контрольно-счетными органами)**

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «12» мая 2017 № 7)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии пунктом 1.4.5 годового плана работы на 2016 год и пунктом 1.4.2 годового плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2017 год.

Исследуемый период: 2015 год.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Общие сведения

Цель мероприятия: проанализировать формирование фонда оплаты труда работников общеобразовательных учреждений и достаточность средств бюджета на его формирование в целях выполнения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Нормативно-правовая основа

Согласно статье 135 ТК РФ системы оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

В соответствии со статьей 144 ТК РФ системы оплаты труда работников (в том числе тарифные системы оплаты труда) в муниципальных учреждениях устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Кроме того, ежегодно в соответствии с требованиями статьи 135 ТК РФ Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений разрабатываются единые рекомендации по установлению

на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений.

Системы оплаты труда для краевых общеобразовательных учреждений установлены:

законом Красноярского края от 29.10.2009 № 9-3864 «О системах оплаты труда работников краевых государственных учреждений»;

постановлением Правительства Красноярского края от 15.12.2009 № 648-п «Об утверждении примерного положения об оплате труда работников краевых государственных бюджетных и казенных учреждений, подведомственных министерству образования Красноярского края»;

постановлением Правительства Красноярского края от 27.11.2009 № 609-п «Об утверждении Порядка исчисления среднего размера оклада (должностного оклада), ставки заработной платы работников основного персонала для определения размера должностного оклада руководителя краевого государственного бюджетного или казенного учреждения»;

постановлением Правительства Красноярского края от 01.12.2009 № 617-п «Об утверждении перечня должностей, профессий работников учреждений, относимых к основному персоналу по виду экономической деятельности»; приказом министерства образования и науки Красноярского края от 15.12.2009 № 987 «Об утверждении условий, при которых размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы работникам краевых государственных бюджетных и казенных образовательных учреждений, подведомственных министерству образования и науки Красноярского края, могут устанавливаться выше минимальных размеров окладов (должностных окладов), ставок заработной платы»;

приказом министерства образования и науки Красноярского края от 15.12.2009 № 988 «Об утверждении видов, условий, размера и порядка установления выплат стимулирующего характера, в том числе критериев оценки результативности и качества труда работников краевых государственных бюджетных и казенных образовательных учреждений, подведомственных министерству образования Красноярского края».

Анализ информации о реализации в Красноярском крае Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ Президента РФ № 597) Правительству Российской Федерации поручено доведение в 2012 году средней заработной платы педагогических

работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе.

На региональном уровне обеспечение средней заработной платы педагогических работников школ на уровне средней заработной платы в регионе предусмотрено распоряжением Губернатора Красноярского края от 28.02.2013 № 60-рг «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования в Красноярском крае».

По информации министерства образования Красноярского края уровень средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций в целом по краю в 2015 году составил 36 718,8 рубля. Таким образом, соотношение уровня средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций к уровню средней заработной платы в регионе (32 481,5 рубля) составило 113,05 %.

В 2016 году уровень средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций составил 36 939,58 рубля, или 107,83 % к уровню средней заработной платы в регионе (34 256,6 рубля).

С 2013 по 2015 годы количество муниципальных образований края, в которых уровень средней заработной платы педагогических работников достиг уровня средней заработной платы по краю, увеличилось с 8 (13,1% от общего количества муниципальных образований) до 33 территорий (54,1%). При этом в 9 муниципальных образованиях уровень средней заработной платы педагогических работников на протяжении всего анализируемого периода составлял менее 90% от уровня средней заработной плате по краю (г. Минусинск, г. Шарыпово, п. Кедровый, Абанский, Иланский, Назаровский, Нижнеингашский, Ужурский, Уярский районы).

В целях обеспечения контроля за реализацией в муниципальных образованиях края указов Президента Российской Федерации министерством образования Красноярского края в 2015 году доведены до муниципальных образований целевые значения средней заработной платы в разрезе категорий работников.

Целевые значения средней заработной платы, в том числе педагогических работников (независимо от источника финансирования), на 2015 год устанавливались министерством образования Красноярского края исходя из темпов роста заработной платы, сложившихся с учетом принятых в 2014 году решений о повышении заработной платы (с 01.10.2014 на 5% и с 01.01.2014 на 10% для отдельных работников). Не достигнуты указанные индикативные значения уровня средней заработной платы педагогических работников по 23 территориям.

За 2013-2015 годы рост заработной платы педагогических работников составил от 1,5% до 49,6%. В большинстве муниципальных образований (54,1% от общего количества муниципальных образований) темп прироста средней заработной платы педагогических работников составил от 10,1% до 20%.

Анализ представленных министерством образования Красноярского края данных по средней учебной нагрузке педагогических работников за 2013-2015 годы показал, что рост заработной платы сопровождался дополнительной нагрузкой педагогических работников.

Анализ объемов фондов оплаты труда работников общеобразовательных учреждений

В Законе о краевом бюджете на 2015-2017 годы общий объем субвенций на 2015 год первоначально утвержден в сумме 15 590 546,2 тыс. рублей, с учетом изменений – 15 814 308,0 тыс. рублей.

Основная доля расходов 96,1 % (15 192 222,4 тыс. рублей) из общего объема субвенции приходилась на оплату труда педагогических работников, 3,7% (596 399,5 тыс. рублей) – на финансово-материальное обеспечение образовательного процесса (на приобретение учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов и хозяйственных нужд), 0,2% (25 686,1 тыс. рублей) – на расходы, связанные с обеспечением доступа к услугам сети Интернет.

Исполнение расходов по субвенции составило 15 879 109,2 тыс. рублей, или 99,8% от плана, в том числе расходы по фонду оплаты труда исполнены в сумме 15 254 425,1 тыс. рублей (99,8%), по фонду материального обеспечения образовательного процесса – в сумме 624 684,1 тыс. рублей (99,8%).

Анализ данных, представленных в приложении, показал, что в течение 2015 года объем субвенции изменился по всем муниципальным образованиям края, из них по 20 муниципальным образованиям установлено уменьшение объема, наибольшее из которых сложилось по Таймырскому Долгано-Ненецкому муниципальному району (на 23 430,4 тыс. рублей). Рост объема субвенции установлен по 41 муниципальному образованию, максимальное увеличение зафиксировано по г. Норильску (на 30 769,6 тыс. рублей) и Канскому району (на 29 619,3 тыс. рублей).

Исполнение по субвенциям ниже 100% сложилось по 13 муниципальным образованиям (наименьшее – по Кежемскому району, 98,2%, не исполнено 2 708,5 тыс. рублей).

Проверка показала, что выделенный первоначально из краевого бюджета объем субвенций не покрывал в полном объеме годовую потребность муниципальных образований (например, г. Дивногорск, Идринский, Канский, Минусинский районы).

В течение года объем субвенции и/или ее распределение между муниципальными образованиями края пересматривалось 6 раз, в том числе 3 раза общий объем субвенции увеличивался (в июне и октябре в рамках внесения изменений в Закон края о бюджете, в декабре – за счет зарезервированных на министерстве финансов Красноярского края средств на предоставление региональных и персональных выплат).

Объем нераспределенного остатка субвенции в течение 2015 года увеличивался дважды на общую сумму 14 081,0 тыс. рублей (с 57 222,8 тыс. рублей до 71 303,8 тыс. рублей). По итогам 2015 года нераспределенной осталась сумма 15 599,1 тыс. рублей, что противоречит принципу эффективности использования бюджетных средств, установленному статьей 34 БК РФ.

Одной из составляющих частей субвенции является субвенция на дополнительное образование детей в образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы (субвенция на дополнительное образование детей). Объем субвенции на дополнительное образование детей на 2015 год составил 976 879,8 тыс. рублей и включал в себя расходы:

на реализацию дополнительных общеобразовательных программ в физкультурно-спортивных клубах (далее – ФСК) при образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы в сумме 301 368,1 тыс. рублей;

на реализацию дополнительных общеобразовательных программ (за исключением ФСК) в образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы в сумме 675 511,7 тыс. рублей.

Исходя из федерального и краевого законодательства, при расчете потребности в субвенции на обеспечение реализации дополнительных общеобразовательных программ в образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, должно учитываться наличие в общеобразовательном учреждении:

лицензии на осуществление образовательной деятельности по дополнительному образованию детей (часть 1 статьи 91 Федерального закона об образовании);

дополнительных общеобразовательных программ (статья 75 Федерального закона об образовании).

Расчет потребности в данном виде субвенции произведен без учета вышеуказанных составляющих.

В нарушение положений методики расчета субвенции, утвержденной Законом края об образовании, при формировании расходов на реализацию дополнительных общеобразовательных программ в ФСК

при образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, учитывались дети, посещающие ФСК, в которых не осуществлялась реализация дополнительных общеобразовательных программ, в результате чего неправомерные расходы краевого бюджета составили 301 368 093,47 рублей.

Фонд оплаты труда общеобразовательной организации формируется в пределах выделенного объема субвенции.

Соответственно выполнение обязательств по выплате заработной платы работникам согласно требованиям статьи 2 ТК РФ во многом зависит от своевременности, правомерности и точности произведенных расчетов при распределении субвенции между общеобразовательными организациями.

Результаты совместного экспертно-аналитического мероприятия свидетельствуют о недостатках и нарушениях в данном вопросе, которые можно сгруппировать следующим образом.

Некорректное применение нормативов обеспечения и недостоверность данных о численности обучающихся при первоначальном распределении субвенции.

В частности, в Канском районе при первоначальном расчете необходимого объема финансирования учреждений на 2015 год допущены нарушения по 24 из 25 общеобразовательных организаций: объем субвенции завышен по 14 учреждениям (на 5 752,6 тыс. рублей, в том числе 2 447,1 тыс. рублей – средства для занятия детей в ФСК); занижен по 10 учреждениям (на 518,9 тыс. рублей).

В г. Минусинске не корректно примененный норматив обеспечения повлек завышение фонда оплаты труда МОБУ «Основная общеобразовательная школа № 5» на 864,5 тыс. рублей (применен норматив для малокомплектных школ, при том, что указанная общеобразовательная организация таковой не является).

Пересмотр объемов финансирования в течение финансового года без учета нормативов обеспечения.

Например, в Казачинском районе в течение 2015 года при внесении изменений в планы финансово-хозяйственной деятельности общеобразовательных организаций, связанные с увеличением объема субвенции району, средства распределялись не по установленным нормативам, а по потребности и сложившимся фактическим расходам в учреждениях.

Многократная корректировка объемов финансирования в течение финансового года.

В частности, в течение анализируемого периода в Соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнении работ)

по отдельным общеобразовательным организациям г. Минусинска изменения вносились до восьми раз.

Таким образом, установленный Федеральным законом об образовании принцип «подушевого» финансирования общеобразовательных организаций во многих муниципальных образованиях края не соблюдался.

Анализ структуры фондов оплаты труда работников общеобразовательных учреждений

По данным материалов контрольно-счетных органов и контролеров-ревизоров муниципальных образований края, принимавших участие в настоящем экспертно-аналитическом мероприятии, доля расходов на оплату труда в общем объеме расходов общеобразовательной организации (за счет всех источников: краевого бюджета, местного бюджета и доходов от приносящей доход деятельности) в 2015 году составляла от 56,5% до 99,7%.

Наиболее низкая доля расходов на оплату труда в общем объеме расходов учреждений отмечалась в проверенных общеобразовательных организациях Назаровского района (от 56,5% до 57,7%); Абанского района (от 56,6% до 64,4%); наиболее высокая – в г. Дивногорск (от 84% до 87%); в Казачинском районе (от 81,8% до 86,0%).

Анализ структуры расходов на оплату труда работников общеобразовательных организаций за 2015 год показал следующее.

По данным министерства образования Красноярского края в общих расходах на оплату труда педагогических работников за счет субвенции (без учета районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и иных выплат) на долю окладов (должностных окладов), ставок заработной платы (с учетом повышающих коэффициентов) приходилось 43,3%, стимулирующих выплат – 32,0%. В расходах местного бюджета на оплату труда педагогических работников на долю окладов с учетом повышающих коэффициентов приходилось 43,6%, стимулирующих выплат – 35,9%.

В крае не достигнут предложенный Едиными рекомендациями размер доли окладов в структуре заработной платы педагогических работников (без учета районных коэффициентов и северных надбавок) – «не ниже 60%». В структуре фонда оплаты труда педагогических работников в 2015 году на долю минимального оклада с учетом повышающих коэффициентов приходилось: по данным министерства образования Красноярского края – 43,3%; по данным материалов контрольно-счетных органов и контролеров-ревизоров муниципальных образований края – от 16,4% до 45,1%.

Доля стимулирующих выплат с учетом показателей деятельности в структуре фонда оплаты труда педагогических работников (без учета районных коэффициентов и северных надбавок) в 2015 году составила: по данным министерства образования Красноярского края – 32,0%; по данным материалов

контрольно-счетных органов и контролеров-ревизоров муниципальных образований края – от 21,4% до 46,1%.

Вместе с тем анализ фонда оплаты труда педагогических работников показал, что не всеми муниципальными образованиями в 2015 году были выполнены требованиями министерства образования Красноярского края в части сохранения доли стимулирующих выплат за качество и результаты труда в размере не менее 25% от общего фонда оплаты труда (Казачинский район – 21,4%, Большемуртинский район – 22,4%, Манский район – 23,6%, г. Минусинск – 23,6% и др.).

По данным материалов контрольно-счетных органов и контролеров-ревизоров муниципальных образований края, в структуре фонда оплаты труда по иным работникам муниципальных общеобразовательных организаций за счет средств краевого бюджета на долю стимулирующих выплат руководителю учреждения приходилось от 1,5% (Тасеевский район) до 8,9% (Абанский район).

Выводы

Обеспечение средней заработной платы педагогических работников школ на уровне средней заработной платы в регионе предусмотрено распоряжением Губернатора Красноярского края от 28.02.2013 № 60-рг «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования в Красноярском крае».

Соотношение уровня средней заработной платы педагогических работников общеобразовательных организаций в целом по краю в 2015 году (36 718,8 рубля) к уровню средней заработной платы в регионе (32 481,5 рубля) составило 113,05 %, в 2016 году 107,83 % (36 939,58 рубля и 34 256,6 рубля соответственно).

Несовершенство системы управления процессом формирования фонда оплаты труда на региональном уровне привело к неэффективному расходованию средств краевого бюджета в сумме 25 891,9 тыс. рублей, из которых 15 599,1 тыс. рублей являются нераспределенным остатком субвенции на конец 2015 года, 8 934,0 тыс. рублей – излишне выделенный объем субвенции Канскому району, 1 358,8 тыс. рублей – излишне выделенный объем субвенции Абанскому району.

Проверкой установлены нарушения и недостатки на общую сумму 5 470,2 тыс. рублей, из них за счет средств краевого бюджета – 2 820,9 тыс. рублей, средств местных бюджетов – 2 649,3 тыс. рублей.

В общем числе замечаний установлены нарушения, которые привели как к излишне начисленным бюджетным средствам (5 582,0 тыс. рублей), так и к недоначисленным бюджетным средствам (111,8 тыс. рублей).

Коррупционные риски связаны с несовершенством системы управления, в том числе с отсутствием утвержденных порядков расчета отдельных показателей, непосредственно влияющих на объем выделяемой субвенции (например, нет порядка расчета объема средств на персональные выплаты

молодым специалистам) и неприменением в расчетах фактических данных о численности обучающихся, отраженных в статистической отчетности. Соответственно, объем субвенции конкретному муниципальному образованию может быть, как завышен, так и занижен.

Предложения

По итогам проведенного анализа Счетной палатой Красноярского края сформулированы следующие предложения.

Правительству Красноярского края:

разработать и внести на рассмотрение законопроект о внесении изменений в Закон края об образовании в части утверждения порядка расчета ряда показателей, используемых при определении общего объема субвенции муниципальным образованиям края, или о предоставлении такого права Правительству Красноярского края;

разработать и утвердить порядок пересмотра объема субвенции муниципальным образованиям края при подготовке предложений о внесении изменений в краевой бюджет на очередной финансовый год и плановый период, учитывающего фактические данные о численности обучающихся, уровень средней заработной платы в муниципальном образовании и педагогической нагрузки.

Министерству образования Красноярского края:

разработать методические рекомендации для муниципальных образований края и общеобразовательных организаций по вопросам установления систем оплаты труда, формирования фонда оплаты труда (с приложением образцов документов);

Органам местного самоуправления Красноярского края:

внести изменения в муниципальные правовые акты, устанавливающие системы оплаты труда, в целях приведения их в соответствие с действующим федеральным и краевым законодательством;

организовать работу по актуализации локальных нормативных актов общеобразовательных организаций и приведению их в соответствие с федеральным и краевым законодательством, муниципальными правовыми актами;

рассмотреть возможность отказа от применения корректирующих коэффициентов при распределении субвенции между общеобразовательными организациями в целях соблюдения принципа «подушевого» финансирования общеобразовательных организаций, предусмотренного федеральным законодательством;

усилить контроль за установлением элементов оплаты труда (окладов (должностных окладов), ставок заработной платы, повышающих коэффициентов, компенсационных и персональных выплат, выплат стимулирующего характера) работникам общеобразовательных организаций.

**Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ системы формирования налоговых доходов
Красноярского края и выявление резервов их роста»**

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «25» мая 2017 года № 9)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с планом работы Счетной палаты Красноярского края на 2016 и 2017 годы.

Объекты мероприятия: Правительство Красноярского края, министерство финансов Красноярского края, министерство экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края.

Исследуемый период: 2011-2015 годы, 9 месяцев 2016 года (при наличии данных за 2016 год).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы формирования налоговых доходов края, а также полноты и своевременности исполнения органами власти принятых норм

1.1. Формирование налоговых доходов края осуществляется в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации.

Налоговое законодательство включает Налоговый кодекс Российской Федерации, принятые в соответствии с ним федеральные законы о налогах и сборах, законы о налогах субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты муниципальных образований о местных налогах и сборах.

Налоговый кодекс Российской Федерации устанавливает систему налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации система налогов и сборов Российской Федерации состоит из трех видов налогов и сборов:

- федеральных налогов и сборов;
- региональных налогов и сборов;
- местных налогов и сборов.

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним.

1.2. Бюджетным кодексом Российской Федерации федеральные налоги, а также налоги и сборы, предусмотренные специальными налоговыми режимами, разграничиваются между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

Разграничение производится на основе нормативов (процентных) отчислений. При этом данные нормативы закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации и являются едиными и постоянными для бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетный кодекс Российской Федерации также устанавливает полномочия субъектов Российской Федерации по утверждению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты.

1.3. Налоговым кодексом Российской Федерации установлены три региональных налога, в отношении которых власти могут принимать решения: налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.

Следует отметить, что полномочия законодательных органов субъектов Российской Федерации при установлении региональных налогов весьма ограничены: все элементы транспортного налога, налога на игорный бизнес, налога на имущество организаций установлены главами Налогового кодекса Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

Региональное налоговое регулирование в соответствии со статьей 12 Налогового кодекса Российской Федерации предполагает снижение налоговых ставок по региональным налогам, налогу на прибыль организаций, упрощенной системе налогообложения, а также предоставление региональных налоговых льгот. Меры налоговой поддержки могут предоставляться предприятиям, осуществляющим инновационные и инвестиционные проекты, предприятиям аграрного комплекса региона, субъектам малого и среднего бизнеса.

К местным налогам и сборам в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации отнесены: земельный налог; налог на имущество физических лиц; торговый сбор.

Местные налоги и сборы вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с настоящим Налоговым кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах.

Поступления от указанных налогов зачисляются в полном объеме в муниципальные бюджеты в соответствии с нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Налоговые поступления от налога на имущество физических лиц согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации являются собственными доходными источниками местных бюджетов.

До 01.01.2020 субъекты Российской Федерации должны принять решение об установлении единой даты введения налога на имущество физических лиц от кадастровой стоимости объектов налогообложения.

Учитывая, что переход на налогообложение имущества от кадастровой стоимости затрагивает интересы граждан, Правительством края принято решение не вводить налог на имущество физических лиц от кадастровой стоимости объектов налогообложения с 01.01.2015, а продолжить работу по выработке единых подходов к введению налога на имущество физических лиц от кадастровой стоимости к 2018 году.

1.4. Налоговое законодательство Российской Федерации регулярно корректируется.

Подготовка изменений в налоговое законодательство осуществляется в соответствии с целями и задачами государственной налоговой политики.

Основными целями государственной налоговой политики являются, с одной стороны, сохранение бюджетной устойчивости, получение необходимого объема бюджетных доходов, а с другой стороны, поддержка предпринимательской и инвестиционной активности, обеспечивающей налоговую конкурентоспособность страны на мировой арене, а также поддержка инноваций и модернизации в Российской Федерации.

Министерством финансов Российской Федерации ежегодно разрабатываются «Основные направления налоговой политики Российской Федерации» на очередной финансовый год и двухлетний плановый период, в которых отражаются вопросы о текущем положении дел в области налоговой политики, а также перспективы ее совершенствования на ближайшие три года.

В 2011-2016 годах государственная налоговая политика основывалась на преемственности ранее поставленных базовых целей и задач – поддержка инноваций и модернизации в Российской Федерации, поддержка инвестиций, а также стимулирование инновационной деятельности.

Начиная с 2013 года и по настоящее время, одним из основных приоритетов Правительства Российской Федерации остается недопущение какого-либо увеличения налоговой нагрузки на экономику.

В части дополнительных налоговых стимулов для инвесторов в «Основных направлениях налоговой политики на 2016 год и плановый период

2017-2018 годов» выделяется предложение по «гринфилдам» (вновь созданным промышленным предприятиям). Новые правила могут применяться по решению регионов на всей территории Российской Федерации. Они предусматривают, что налогоплательщику за счет снижения ставки налога на прибыль будут в полном объеме компенсированы все осуществленные им капитальные затраты на создание нового бизнеса.

При этом за регионами остаются широкие возможности по выбору приоритетов развития и отбору инвестиционных проектов, на которые будут распространяться такие льготы.

Еще один важный аспект, отмеченный в «Основных направлениях налоговой политики на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов», – это переоценка эффективности существующих налоговых льгот.

Любые новые льготы должны вводиться на определенный срок, по истечении которого должен проводиться анализ их эффективности и приниматься решения об их пролонгации или отмене.

1.5. Региональное налоговое законодательство формируется в соответствии с реализуемой на территории налоговой политикой.

Разрабатываемая Правительством Красноярского края политика в области доходов, в 2011-2016 годах обеспечивала преемственность налоговой политики, а также учитывала Основные направления налоговой политики Российской Федерации.

В качестве основных направлений налоговой политики края были определены:

стимулирование роста налоговой базы и повышение качества налогового администрирования;

обеспечение необходимого уровня доходов и оптимизацию расходов бюджета края;

стимулирование инвестиционной (инновационной) деятельности реального сектора экономики;

социальная поддержка населения Красноярского края.

Во многом налоговая политика края разрабатывается в соответствии с принимаемыми нормами федерального законодательства, при этом она оказывает непосредственное влияние, как на социально-экономическое развитие региона так и на объемы поступлений доходов в краевой бюджет.

Таким образом, задача достижения баланса между фискальной и стимулирующей составляющей налоговой политики должна стать основной, при ее формировании, поскольку принятие ряда конкретных решений является преимущественным правом субъектов Российской Федерации.

2. Анализ системы управления процессом формирования налоговых доходов в Красноярском крае

Организация управления процессом формирования налоговых доходов является важным фактором обеспечения эффективности экономических методов управления и взаимосвязи общегосударственных интересов с интересами хозяйствующих субъектов и населения.

2.1. Действующее федеральное законодательство устанавливает полномочия федеральных органов, органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере налогообложения.

Система формирования налоговых доходов представлена в приложении 1.

Участниками процесса формирования налоговых доходов бюджетов являются:

- плательщики налогов, сборов и иных платежей;
- коммерческие банки и учреждения Банка России;
- администраторы поступлений;
- органы Федерального казначейства;

Министерство финансов Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2.2. Полномочия в сфере налогообложения распределяются между федеральными органами государственной власти следующим образом:

функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере налоговой деятельности закреплены за федеральным органом исполнительной власти – министерством финансов Российской Федерации (которое осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы и Федерального казначейства);

функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, а также иных обязательных платежей осуществляет Федеральная налоговая служба России.

Федеральное казначейство осуществляет правоприменительные функции в сфере распределения доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

2.3. В сфере налоговой деятельности законодательство предусматривает взаимодействие территориальных органов Федеральной налоговой службы с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований.

В соответствии с Положением об Управлении Федеральной налоговой службы Российской Федерации по Красноярскому краю (далее – УФНС России по Красноярскому краю, Управление) к его полномочиям относится

представление министерству финансов Красноярского края информации о начисленных, уплаченных суммах по видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, о суммах задолженности по ним, а также сведения о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации доходы Красноярского края.

Между УФНС России по Красноярскому краю и министерством финансов Красноярского края заключено соглашение от 17.06.2014 о взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов.

Дополнительно министерством финансов Красноярского края и УФНС России по Красноярскому краю с 2006 года заключается соглашение «О порядке взаимодействия и информационного обмена между министерством финансов Красноярского края и Управлением Федеральной налоговой службы по Красноярскому краю», в соответствии с которым предусмотрено обязательство Управления принять меры по обеспечению учтенного в законе Красноярского края о краевом бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период уровня собираемости налогов и снижению задолженности по налогам и сборам.

Недостатком существующего порядка аккумуляирования и консолидации сводной статистической налоговой отчетности, снижающим актуальность, точность и полноту официальной налоговой информации для пользователей, является представление данных в целом по субъекту Российской Федерации без разделения по уровням бюджетной системы. Существующий порядок администрирования поступлений налогов и сборов, задолженности, переплаты и т.п. в целом в бюджетную систему Российской Федерации в отдельных случаях не позволяет оценить указанные показатели в разрезе консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, регионального бюджета и местных бюджетов.

2.4. За реализацию налоговой политики в крае отвечают два органа исполнительной власти – министерство финансов и министерство экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края.

Полномочия министерства финансов Красноярского края и полномочия министерства экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края в сфере налогов представлены в приложении 2.

Согласно Уставу Красноярского края Правительство Красноярского края руководит работой органов исполнительной власти края, координирует и контролирует их деятельность. В то же время Правительством края

не определен единый орган в сфере налогового регулирования, что приводит к размыванию ответственности при осуществлении функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию.

3. Анализ реализации органами власти полномочий в сфере формирования налоговых доходов. Выявление резервов по увеличению доходного потенциала Красноярского края в части налогов и сборов

3.1. В соответствии с Положением УФНС России по Красноярскому краю осуществляет бюджетные полномочия главного администратора доходов бюджета Красноярского края, местных бюджетов, входящих в консолидированный бюджет края, администратора доходов федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

3.1.1. Одним из важнейших индикаторов качества налогового администрирования является уровень собираемости налогов.

Уровень собираемости налоговых доходов Красноярского края (по данным министерства финансов Красноярского края)

(процентов к объему начислений)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Налог на прибыль организаций	98,9	99,3	99,9	99,6	99,2	91,8
Акцизы на пиво, производимое на территории Российской Федерации	99,2	99,9	99,8	99,8	97,7	99,8
Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% производимую на территории Российской Федерации (за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сула, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята)	97,1	94,2	92,9	107,9	100,0	99,1
Акцизы на нефтепродукты	100,0	98,3	99,8	100,0	100,0	100,0
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	97,7	98,7	98,7	99,1	98,3	98,2
Единый налог на вмененный доход	97,7	99,5	99,4	98,9	98,3	99,0
Единый сельскохозяйственный налог	89,7	95,0	85,5	84,3	97,7	96,6
Налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения	94,9	105,0	–	–	–	–
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	–	–	95,6	100,2	94,9	99,0
Налог на имущество физических лиц	...	66,7	88,5	91,4	90,5	76,5
Налог на имущество организаций	98,1	99,2	98,4	97,9	98,3	98,7
Транспортный налог	79,0	85,2	91,1	92,4	85,1	83,7
Земельный налог	...	94,1	94,4	90,1	91,7	85,9
Налог на добычу полезных ископаемых	99,8	99,9	100,0	99,8	100,0	100,0

Стоит отметить, что за последние три года работа по правильности исчисления, полноте и своевременности внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов проводилась УФНС России по Красноярскому краю не на должном уровне.

Наблюдается тенденция по снижению уровня собираемости по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество физических лиц, транспортному и земельному налогам (особенно, в части составляющей данных налогов, взимаемых с физических лиц).

Это обусловлено, как снижением налоговой дисциплины, так и несовершенством информационных баз, являющихся основой для формирования и начисления налоговых платежей, а также ростом теневой экономики в регионе.

С учетом того, что УФНС России по Красноярскому краю администрирует более 90% налоговых доходов Красноярского края, даже незначительное ежегодное снижение уровня собираемости в долгосрочной перспективе может привести к существенным потерям доходов бюджета.

3.1.2. О необходимости повышения качества контроля УФНС России по Красноярскому краю на всех стадиях администрирования налоговых платежей от планирования до взыскания свидетельствует показатель эффективности рассмотрения оспариваемых налогоплательщиками требований в судах.

В 2016 году судами рассмотрен 171 спор с участием налоговых органов края, из которых 22% рассмотрены в пользу налогоплательщиков. В целом по Российской Федерации этот показатель не превышает 18%.

3.1.3. Кроме того, на Управление возложены функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов.

Учитывая важность формирования доходной части бюджетов муниципальных образований за счет поступления налога на имущество физических лиц и земельного налога одним из приоритетных направлений работы налоговых органов при администрировании имущественных налогов является взаимодействие с органами местного самоуправления при формировании нормативной базы, регламентирующей порядок налогового администрирования.

Основной задачей налоговых органов при осуществлении взаимодействия с органами муниципальных образований является оказание содействия в подготовке качественной нормативной правовой базы, регламентирующей налоговое администрирование местных налогов и сборов.

При этом проводимая УФНС России по Красноярскому краю и территориальными инспекциями в этом направлении работа, оценена органами прокуратуры края, как недостаточно эффективная.

Так, в 2016 году территориальными налоговыми инспекциями по фактам несоответствия муниципальных нормативных правовых актов федеральному законодательству в органы прокуратуры края направлено лишь 2 информации (в прокуратуры Большемуртинского и Сухобузимского районов), что не отвечает объективному состоянию законности на территории региона.

Органами прокуратуры края в 2016 году в рамках проведения экспертизы нормативных правовых актов выявлено 124 акта органов местного самоуправления в сфере налоговых правоотношений, не отвечающих требованиям действующего законодательства.

3.2. Полномочиями главных администраторов доходов бюджета Красноярского края, администрирующими, в том числе налоговые доходы, законами края о краевом бюджете могут наделяться органы исполнительной власти Красноярского края.

Деятельность участников бюджетного процесса при последовательном исполнении краевого бюджета по доходам показана в таблице.

Этап	Последовательность исполнения бюджета по доходам	Участники исполнения бюджета по доходам
I	Перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета	- территориальные учреждения Центрального банка Российской Федерации; - Управление Федерального казначейства по Красноярскому краю
II	Распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов	- Управление Федерального казначейства по Красноярскому краю
III	Возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов	- Управление Федеральной налоговой службы по Красноярскому краю; - Управление Федерального казначейства по Красноярскому краю; - территориальные учреждения Центрального банка Российской Федерации; - коммерческие банки и их территориальные подразделения
IV	Учет доходов бюджета	- Управление Федерального казначейства по Красноярскому краю в разрезе администраторов платежей; - Министерство финансов Красноярского края
	Составление отчетности о доходах соответствующего бюджета	- Министерство финансов Красноярского края

Центральным и координирующим действия большинства участников исполнения бюджета по доходам органом является министерство финансов Красноярского края.

3.3. В Красноярском крае введены все региональные налоги, установлены необходимые элементы налогообложения и предусмотрены налоговые льготы для отдельных налогоплательщиков.

3.3.1. В отношении федерального налога на прибыль организаций Красноярский край в 2011-2016 годах реализовал свое право путем установления пониженной налоговой ставки региональной составляющей для отдельных категорий организаций.

Налоговым кодексом Российской Федерации с 2014 года Красноярский край включен в перечень территорий, для которых применяются особые условия налогообложения (в том числе налоговые льготы по налогу на прибыль) при реализации региональных инвестиционных проектов, если целью последних является производство товаров исключительно на территории субъекта Российской Федерации.

В то же время, создание сводного реестра инвестиционных проектов, реализуемых и планируемых к реализации в Красноярском крае согласно пункту 1.1.8 плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Красноярского края на 2017 год планируется только в 2017 году.

В большинстве субъектов Сибирского федерального округа в настоящее время уже установлена пониженная ставка налога на прибыль для организаций, осуществляющих инвестиционную деятельность по реализации инвестиционных проектов, без указания конкретного вида деятельности.

3.3.2. В соответствии с законодательством субъекты Российской Федерации наделены правом снижать и дифференцировать налоговую нагрузку по категориям предпринимателей, что является одним из инструментов поддержки малого и среднего бизнеса в регионе.

В крае полномочия по дифференциации ставки налога по упрощенной системе налогообложения (УСН) не реализованы.

Законом Красноярского края от 25.06.2015 № 8-3530 «Об установлении ставок налогов для налогоплательщиков, впервые зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей и перешедших на упрощенную систему налогообложения и (или) патентную систему налогообложения» для налогоплательщиков установлена максимальная ставка налога по УСН.

3.3.3. Налоговый кодекс Российской Федерации предусматривает возможность устанавливать льготы по налогу на доходы физических лиц. Одним из видов таких льгот являются вычеты из налоговой базы, когда доход налогоплательщика может быть уменьшен на сумму, затраченную на определенные цели.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации могут уменьшать размеры социальных и имущественных налоговых вычетов, с учетом своих региональных особенностей в пределах размеров, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации.

Такая мера может способствовать увеличению поступлений в краевой бюджет и бюджеты муниципальных образований Красноярского края.

При этом краевым законодательством такие размеры социальных и имущественных вычетов не установлены.

3.3.4. Правительством Красноярского края до 2018 года отложено принятие решения по переходу на налогообложение имущества от кадастровой стоимости.

Несмотря на то, что эти изменения затрагивают интересы практически всех граждан, поступления от налога на имущество физических лиц могут оказать существенное влияние на рост доходов и обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

4. Объем и структура налоговых доходов консолидированного бюджета Красноярского края

4.1. Основным источником обеспечения финансовой стабильности и реализации потенциала большинства субъектов Российской Федерации являются налоговые доходы их бюджетов.

Налоговые доходы Красноярского края
(по данным министерства финансов Красноярского края)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Плановые бюджетные назначения по налоговым доходам Красноярского края, млрд рублей	134,6	138,1	142,5	149,0	177,7	190,5
<i>Темп роста, % к предыдущему году</i>	107,4	102,6	103,2	104,6	119,3	107,2
Фактическое поступление налоговых доходов в консолидированный бюджет Красноярского края (с учетом переплаты), млрд рублей	144,8	137,9	138,5	146,1	168,9	186,9
% исполнения	107,5	99,8	97,2	98,0	95,0	97,4
<i>Темп роста, % к предыдущему году</i>	105,6	95,2	100,5	105,4	115,6	110,7
Удельный вес налоговых доходов в общем объеме доходов консолидированного бюджета, %	93,5	91,9	78,7	76,4	79,9	83,6
Переплата по налоговым доходам, поступившим в консолидированный бюджет, млрд рублей	8,2	9,3	13,4	20,9	25,2	20,3*
Доля переплаты в фактически поступивших налоговых доходах	5,7	6,7	9,7	14,3	14,9	10,9*
Фактическое поступление налоговых доходов в консолидированный бюджет без учета излишне уплаченных платежей (переплат), млрд рублей	136,6	128,6	125,1	125,2	143,7	166,7*
<i>Темп роста, % к предыдущему году</i>	109,4	94,2	97,3	100,0	114,8	116,0*

* Без учета сумм излишне уплаченных платежей по налогу на доходы физических лиц, образовавшихся в связи с внесением изменений в пункт 2 статьи 230 Налогового кодекса Российской Федерации.

В целом в 2011-2016 годах наблюдается устойчивая тенденция роста объема фактически поступивших налоговых доходов в консолидированный бюджет Красноярского края. Исключением является только 2012 год, когда налоговые доходы снизились по отношению к предыдущему году на 4,8% и зафиксирован наименьший объем поступлений по налогам и сборам (137,9 млрд рублей).

Существенный прирост налоговых доходов Красноярского края отмечается в 2015-2016 годах (на 15,6% и 10,7% соответственно). В целом за 6 лет поступления налогов и сборов в консолидированный бюджет увеличились на 29,1% и к концу 2016 года составили 186,9 млрд рублей.

4.2. Налоговые доходы являются главным условием финансовой устойчивости большинства территорий, поскольку представляют собой основу их собственных доходов и должны формировать большую часть доходов бюджетов. В 2012-2014 годах наблюдалось существенное снижение удельного веса налоговых доходов консолидированного бюджета Красноярского края в общем объеме доходов (с 93,5% в 2011 году до 76,4% в 2014 году). С 2015 года наметилась обратная тенденция (с постепенным ростом показателя до 83,6% в 2016 году).

При этом динамика налоговых доходов в крае характеризуется двумя разнонаправленными тенденциями – постепенным снижением удельного веса налоговых доходов местных бюджетов в общем объеме доходов соответствующего уровня бюджета (с 34,0% в 2011 году до 23,4% в 2016 году) и ростом аналогичного показателя, рассчитанного для краевого бюджета (с 75,8% до 85,0% соответственно).

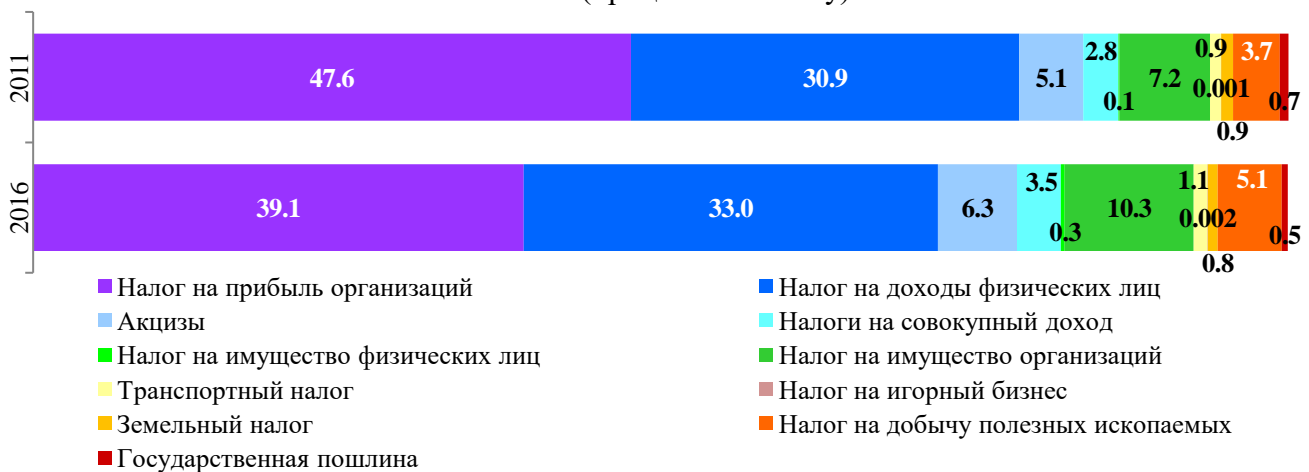
Среди муниципальных образований края высокий удельный вес налоговых доходов в их общем объеме (более 30%) имеют городские округа г. Красноярск

и г. Норильск, а также Богучанский, Большеулуйский, Емельяновский, Мотыгинский, Северо-Енисейский, Туруханский, Шарыповский муниципальные районы.

Низкой долей налоговых доходов (менее 10%) отличаются 24 муниципальных образования края из 61. При этом наблюдается тенденция заметного ухудшения ситуации в последние годы.

4.3. Основными доходобразующими налогами для консолидированного бюджета Красноярского края являются налог на доходы физических лиц (в 2011-2016 годах его доля в структуре налоговых доходов составляла от 30% до 40%) и налог на прибыль организаций (от 30% до 50%).

Структура налоговых доходов консолидированного бюджета Красноярского края в 2016 году
(процентов к итогу)



За 2011-2016 годы структура налоговых доходов Красноярского края претерпела незначительные изменения: так, доля налога на прибыль организаций уменьшилась на 8,5 процентного пункта, налога на имущество организаций и налога на доходы физических лиц – увеличилась на 3,0 и 2,0 процентных пункта соответственно.

В целом за 6 лет налоговые доходы Красноярского края изменились следующим образом. Уменьшились поступления в консолидированный бюджет только по государственной пошлине (на 13,5%). Наибольшее увеличение сложилось по налогу на имущество физических лиц (в 3,5 раза), налогу на имущество организаций (на 83,4%), налогу на добычу полезных ископаемых (на 77,8%), транспортному налогу (на 65,2%).

Основной объем (более 40%) налоговых доходов консолидированного бюджета Красноярского края в целом формируют такие виды экономической деятельности, как добыча нефти и газа, добыча металлических руд и металлургия, что соответствует монопрофильной структуре экономики края в целом, а также рейтингу крупнейших налогоплательщиков региона.

4.4. Несмотря на рост налоговых доходов Красноярского края, в последние годы фактическое исполнение бюджетных назначений по доходам не достигает запланированного уровня.

Начиная с 2012 года объем фактически поступивших налоговых доходов в консолидированный бюджет Красноярского края ни разу не достиг плановых бюджетных назначений. При этом наименьший процент исполнения (95,0%) был зафиксирован в 2015 году.

4.5. Как правило, основными причинами роста или снижения объемов поступлений по налогам, а также изменения структуры налоговых доходов являются изменения налоговой базы для их начисления, а также изменения бюджетного, налогового, таможенного законодательства. При этом дополнительные доходы и выпадающие доходы бюджета от изменений федерального и краевого законодательства учитываются при планировании бюджета на очередной трехлетний цикл.

Основное влияние на изменение поступлений налоговых доходов оказывает федеральное законодательство – на его долю приходится более 90% всей суммы изменений. Изменения федерального законодательства, влияющие на поступление налогов в бюджет, главным образом, касаются изменений ставок акцизов и/или нормативов отчислений по налогам между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Изменения краевого законодательства, в основном, относятся к предоставляемым налоговым льготам по налогу на имущество организаций и транспортному налогу, а также к изменению нормативов отчислений от налогов между краевым и местными бюджетами.

С начала анализируемого периода (2011 год) объем выпадающих налоговых доходов консолидированного бюджета Красноярского края (17,2 млрд рублей) значительно превышал сумму дополнительных налоговых поступлений от изменений законодательства (3,4 млрд рублей). Ситуация изменилась в 2013 году, когда потери бюджета резко сократились (до 2,2 млрд рублей) и сложились на 0,2 млрд рублей ниже, чем дополнительные доходы (2,4 млрд рублей). Начиная с этого периода, объем дополнительных налоговых поступлений превышает потери бюджета от изменений законодательства.

**Выпадающие доходы консолидированного бюджета
Красноярского края от изменения законодательства
(по данным министерства финансов Красноярского края)**

(млн рублей)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всего выпадающие доходы бюджета	17 245,4	11 284,2	2 246,6	1 544,7	2 830,2	1 149,5
в том числе:						
от изменения федерального законодательства	17 193,6	11 275,5	2 238,3	1 321,2	2 830,2	1 133,0
от изменения краевого законодательства	51,8	8,7	8,3	223,5	–	16,5
В процентах от плановых бюджетных назначений	11,9	7,6	1,3	0,8	1,3	0,5

<i>Из общей суммы дополнительных доходов изменения по видам налоговых доходов:</i>						
налог на прибыль организаций	14 633,5	9 660,4	1 027,7	809,6	57,3	169,7
налог на доходы физических лиц	–	–	132,2	358,6	–	–
акцизы	1 815,6	886,0	413,0	153,0	2 772,9	963,3
налоги на совокупный доход	523,2	–	–	–	–	7,5
налог на имущество организаций	–	–	665,4	–	–	9,0
транспортный налог	11,4	8,7	8,3	223,5	–	–
государственная пошлина	–	729,1	–	–	–	–

Основной объем выпадающих доходов, как правило, формируется за счет налога на прибыль организаций. В 2011-2012 годах потери консолидированного бюджета в суммах 14,6 млрд рублей и 9,7 млрд рублей были обусловлены существенным снижением налоговой базы по налогу на прибыль организаций в результате изменения ставок вывозных таможенных пошлин на нефть, а также отмены нулевой ставки по налогу на добычу полезных ископаемых для Ванкорского месторождения. В 2013 году данный фактор утратил свое влияние на поступление налогов в консолидированный бюджет.

За 2011-2016 годы удельный вес выпадающих налоговых доходов консолидированного бюджета в общем объеме плановых бюджетных назначений по доходам снизился с 11,9% до 0,5%.

Учитывая специфику социально-экономического потенциала Красноярского края, природно-климатические и демографические характеристики региона, в налоговой политике Красноярского края определены основные виды экономической деятельности организаций, которым предоставляется государственная поддержка в виде налоговых льгот. В частности, нефтяная промышленность (добыча и переработка), лесной комплекс, сельскохозяйственные предприятия имеют возможность льготного налогообложения. Кроме того, налоговой политикой края ежегодно предусматривается пакет социально-ориентированных льгот для отдельных категорий юридических и физических лиц.

Предоставление налоговых льгот в 2011-2016 годах осуществлялось в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации, а также Законами Красноярского края от 08.11.2007 № 3-674 «О налоге на имущество организаций», от 08.11.2007 № 3-676 «О транспортном налоге», от 18.12.2008 № 7-2619 «О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края, для отдельных категорий налогоплательщиков», от 07.07.2016 № 10-4907 «О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края, для отдельных категорий налогоплательщиков».

**Налоговые льготы и преференции, предоставленные
по налоговым доходам Красноярского края²**

(млн рублей)

	2011	2012	2013	2014	2015
Общий объем предоставленных налоговых льгот и преференций налогоплательщикам Красноярского края	7 599,2	7 928,6	7 621,0	5 920,4	9 799,9
в процентах от общей суммы налоговых доходов консолидированного бюджета	5,2	5,7	5,5	4,1	5,8

В 2011-2015 годах наблюдается разнонаправленная динамика объема предоставленных налоговых льгот и преференций – с тенденцией к росту в 2011, 2012, 2015 годах, с тенденцией к снижению в 2013, 2014 годах. При этом динамика данного показателя связана не с изменением социально-экономической ситуации (в периоды дестабилизации объем налоговых льгот не увеличивается), а с реализацией крупных инвестиционных проектов (освоение Ванкорского месторождения, строительство Богучанской ГЭС и т.п.), строительством инфраструктурных объектов (для проведения XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года в г. Красноярске и других), спецификой моноотраслевой направленности экономики края в целом (преобладание металлургии и развитие нефтедобычи), а также необходимостью государственной поддержки социально значимых организаций.

По сравнению с 2011 годом общая сумма налоговых льгот и преференций, предоставленных налогоплательщикам Красноярского края, увеличилась на 29,0%.

Удельный вес налоговых льгот в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета Красноярского края в 2011-2015 годах варьировал в пределах 4,1%-5,8%.

Наибольший объем льгот (более 50% общей суммы) в Красноярском крае предоставляется по налогу на имущество организаций. Примерно пятую часть общей суммы налоговых льгот формирует налог на прибыль организаций, шестую часть – земельный налог (почти весь объем льгот по налогу предоставляется организациям). Суммарно около 5% объема льгот и преференций приходится на транспортный налог (более половины льгот по налогу предоставляется физическим лицам) и налог на имущество физических лиц.

Ежегодно Министерством финансов Российской Федерации проводится оценка качества управления финансами субъектов Российской Федерации. В составе показателей, позволяющих оценить качество управления финансами субъектов Российской Федерации, используется соотношение недополученных доходов по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций в результате действия налоговых льгот, установленных законодательными

² По данным УФНС России по Красноярскому краю.

(представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, к общему объему поступивших региональных налогов и налога на прибыль организаций. Чем меньше значение данного показателя, тем выше качество управления финансами.

В Красноярском крае указанное соотношение составляло в 2015 году – 3,60%, в 2014 году – 4,75%, в 2013 году – 7,46%, в 2012 году – 3,80%, в 2011 году – 17,79%. Как правило, это значение является средним уровнем по субъектам Российской Федерации.

В 2011-2016 годах в Красноярском крае оценка целесообразности предоставления налоговых льгот и преференций, а также оценка «недополученных» доходов бюджета от их предоставления проводилась министерством экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края ежегодно в соответствии с Законами Красноярского края от 27.06.2006 № 19-4941 «Об оценке социально-экономической эффективности налоговых льгот, предоставляемых отдельным категориям налогоплательщиков» и от 09.04.2015 № 8-3324 «Об оценке эффективности налоговых льгот». При этом оценивались «недополученные» доходы только от действия краевого законодательства о предоставлении налоговых льгот и преференций.

Недополученные доходы краевого бюджета от действия законодательства Красноярского края о предоставлении налоговых льгот и преференций

(млн рублей)

	2011	2012	2013	2014	2015
Сумма налога, не поступившая в краевой бюджет в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных Законом Красноярского края от 08.11.2007 № 3-674 «О налоге на имущество организаций»	1 961,7	2 301,3	4 223,4	2 887,4	2 930,3
Сумма налога, не поступившая в краевой бюджет в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных Законом Красноярского края от 08.11.2007 № 3-676 «О транспортном налоге»	152,1	157,9	151,8	174,4	183,6
Всего предоставленные налоговые льготы и преференции в соответствии с краевым законодательством	2 113,8	2 459,2	4 375,2	3 061,9	3 113,9
в процентах от общей суммы налоговых доходов краевого бюджета	1,9	2,3	4,1	2,7	2,2

Общий объем предоставленных налоговых льгот и преференций в соответствии с краевым законодательством в разные годы составлял от 1,9% до 4,1% общей суммы налоговых доходов краевого бюджета.

В период относительно устойчивого социально-экономического развития региона (2011-2012 годы) объем предоставляемых налоговых льгот и преференций был минимальным. Максимальный объем «недополученных» доходов краевого бюджета от принятых органами государственной власти Красноярского края решений о предоставлении налоговых льгот и преференций зафиксирован в 2013 году, то есть с момента проявления первых негативных

тенденций в социально-экономическом развитии Красноярского края. В 2014 году отмечено снижение «недополученных» доходов краевого бюджета на 30,0% с сохранением объема предоставляемых льгот в 2015 году.

Часть льгот, предусмотренных законодательством Красноярского края, является невостребованной. Так, за анализируемый период не воспользовались льготами следующие категории налогоплательщиков:

по налогу на имущество организаций – организации, осуществляющие инвестиционную деятельность на территории края с объемом капиталовложений свыше 50 млн рублей по одному инвестиционному проекту³; товарищества собственников жилья; организации народных художественных промыслов, при условии, что в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации произведенных ими изделий народных художественных промыслов составляет не менее 50%;

по транспортному налогу – Герои Российской Федерации; полные кавалеры ордена Трудовой Славы; полные кавалеры ордена Славы.

В связи с чем, особое значение приобретает вопрос о необходимости инвентаризации и оптимизации предоставляемых налоговых льгот, адресного характера их предоставления, оценки их стимулирующего воздействия на развитие экономики (особенно – на достижение целей и задач программных документов), а также вопрос о поиске методов и механизмов компенсации «недополученных» доходов бюджета.

4.6. Динамика объема фактически поступивших в консолидированный бюджет Красноярского края налоговых доходов без учета излишне уплаченных платежей существенно отличается от объема поступлений с учетом переплаты по налогам и сборам.

В 2011-2015 годах отмечено увеличение общего объема налоговых поступлений за счет существенного роста переплаты по налогам и сборам. В 2016 году отмечается положительная тенденция снижения общего объема переплаты.

Основной объем переплаты по налогам и сборам в консолидированный бюджет в 2011-2015 годах формировали налог на прибыль организаций (в разные годы от 40% до 80%), налоги на совокупный доход и земельный налог (суммарно от 15% до 40%).

В 2016 году структура переплаты значительно изменилась: существенно увеличилась доля налога на доходы физических лиц в общем объеме переплаты и составила 48,4% (ранее – 2,6%-7,1%), что обусловлено внесением изменений в пункт 2 статьи 230 Налогового кодекса Российской Федерации, в результате

³ Выполнявших требования статей 6-8 Закона Красноярского края от 30.09. 2004 № 12-2278 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Красноярском крае» и обязательства договоров о государственной поддержке инвестиционной деятельности.

которых с 2016 года налог уплачивается ранее срока представления расчета сумм налога, исчисленных и удержанных налоговым агентом.

Резкие скачки поступления излишне уплаченных платежей по налогам и сборам в консолидированный бюджет Красноярского края были зафиксированы в 2013 (на 44,8% по отношению к предыдущему периоду) и 2014 (на 55,8%) годах. В целом за 6 лет переплата в консолидированный бюджет (без учета «технической» переплаты по налогу на доходы физических лиц, обусловленной изменением налогового законодательства) увеличилась в 2,5 раза и к концу анализируемого периода составила 20,3 млрд рублей.

Удельный вес переплаты по налогам и сборам в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета увеличился с 5,7% в 2011 году до 10,9% в 2016 году. В 2015 году данный показатель составлял 14,9%.

В целом за 6 лет налоговые доходы Красноярского края с учетом переплаты увеличились на 29,1%, без учета переплаты – на 22,0%.

В последние годы основной объем (более 20%) переплаты по налогам и сборам в консолидированный бюджет Красноярского края обеспечивают металлургический комплекс (включая добычу металлических руд и производство изделий), а также добыча нефти и газа и оптово-розничная торговля (примерно по 7%).

Однако, несколько лет назад структура переплаты в разрезе видов экономической деятельности была иной. Так, в 2011 году наибольшими суммами излишне уплаченных платежей по налогам и сборам отличались торговля (15,0% общей суммы переплаты в консолидированный бюджет), энергетика (11,0%) и строительство (8,1%).

5. Анализ задолженности по налогам и сборам перед консолидированным бюджетом Красноярского края. Эффективность применения мер взыскания задолженности

5.1. Темпы роста, объемы и структура задолженности по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям являются своеобразным индикатором результативности налогового администрирования, фискальных усилий налоговых органов и эффективности деятельности по взысканию неуплаченных платежей.

В 2011-2016 годах наблюдается существенный рост объемов задолженности по налогам и сборам, уплате пеней и налоговых санкций во все уровни бюджетной системы. При этом увеличение темпов роста задолженности наблюдается в 2014 году – на пике ухудшения социально-экономической ситуации в Красноярском крае. К концу 2016 года задолженность налогоплательщиков перед консолидированным бюджетом составила 9,2 млрд рублей (приложение 7).

Несмотря на проводимую УФНС России по Красноярскому краю работу, задолженность по налогам, сборам, пени и налоговым санкциям перед

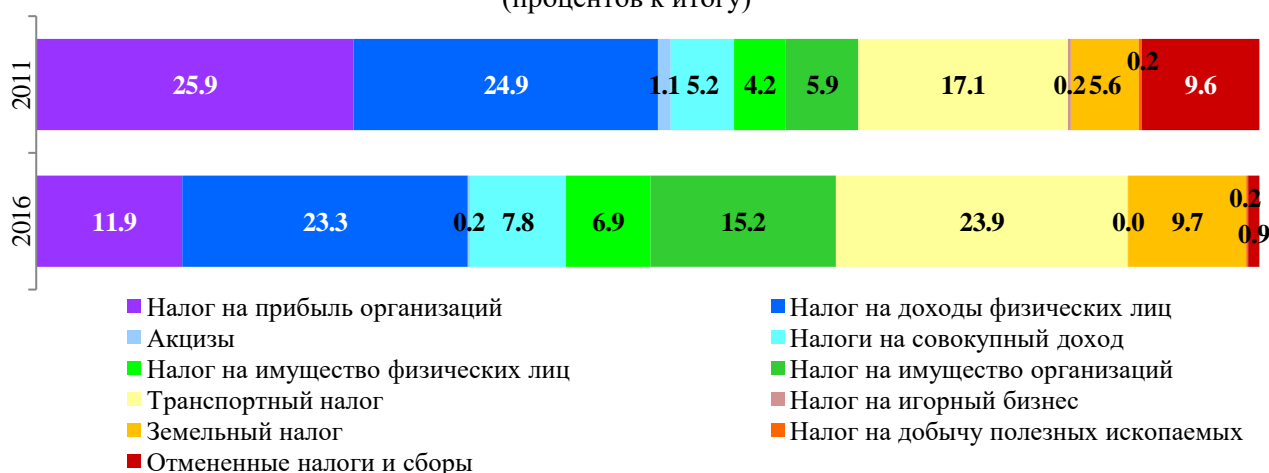
консолидированным бюджетом Красноярского края ежегодно растет. Темпы прироста объемов задолженности в 2011-2016 годах в 4,3 раза превышают темпы прироста объемов поступлений налоговых доходов без учета переплаты. Так, общий объем задолженности перед консолидированным бюджетом за 6 лет увеличился 37,0% (на 2,5 млрд рублей), а налоговые доходы Красноярского края без учета излишне уплаченных платежей – только на 8,7% (на 11,9 млрд рублей), что свидетельствует о низкой эффективности принятых мер.

Ежегодный рост задолженности по налогам, сборам, пени и санкциям свидетельствует о неудовлетворительной работе главного администратора налоговых доходов – УФНС России по Красноярскому краю – по повышению собираемости платежей и использованию резервов роста доходов бюджетной системы.

Удельный вес общей задолженности по уплате налогов и сборов и начисленной пени и налоговым санкциям по ним в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета Красноярского края в 2011-2016 годах составлял 4,7%-5,4%. Данное соотношение показывает потери бюджетов всех уровней.

5.2. В 2016 году в структуре задолженности перед консолидированным бюджетом преобладали транспортный налог (23,9%) и налог на доходы физических лиц (23,3%): суммарно на их долю приходится почти половина всей задолженности по налогам, сборам и начисленной пени по ним.

Структура задолженности по налогам и сборам, уплате пеней и налоговых санкций перед консолидированным бюджетом Красноярского края (процентов к итогу)



В настоящее время налог на игровой бизнес формирует менее 0,05% общей суммы задолженности, налог на добычу полезных ископаемых – около 0,2%. В силу специфического характера уплаты государственная пошлина задолженности не имеет.

За 2011-2016 годы структура задолженности по видам налоговых доходов значительно изменилась. Основные структурные сдвиги произошли по налогу на прибыль организаций: его доля в общем объеме задолженности перед консолидированным бюджетом за анализируемый период сократилась на 14,0 процентных пунктов. В формировании задолженности большую роль стали играть региональные налоги: доля налога на имущество организаций увеличилась на 9,2 процентного пункта, транспортного налога – на 6,7 процентного пункта.

Наибольшие объемы задолженности по налогам, сборам и начисленной пени по ним ежегодно отмечаются в городских округах г. Красноярск, г. Ачинск, г. Канск, г. Лесосибирск, г. Минусинск, г. Норильск, г. Сосновоборск, г. Железногорск, а также Березовском, Богучанском, Емельяновском и Шушенском муниципальных районах – территориях сосредоточения организаций-налогоплательщиков.

5.7. В периоды социально-экономической нестабильности возрастает необходимость консолидации бюджетных ресурсов, в связи с чем, особое значение приобретают вопросы оценки бюджетных рисков, связанных с недопоступлением налоговых доходов в бюджетную систему Российской Федерации и поиском дополнительных источников и резервов роста налоговых доходов. В этих условиях основным резервом роста доходной части бюджета является повышение собираемости налогов и сборов, в том числе за счет повышения эффективности работы по взысканию недоимки (сумм налогов и сборов, не уплаченных в установленный законодательством срок).

Динамика недоимки не совпадает с динамикой общей задолженности по налогам, сборам и начисленной пени по ним. Так, резкие скачки недоимки были зафиксированы в 2012 году (на 16,7%) и 2016 году (на 31,0%), когда социально-экономическая ситуация в Красноярском крае считалась относительно стабильной. При этом начиная с 2011 года, сохраняется тенденция общего роста объемов недоимки. В целом за 6 лет недоимка перед консолидированным бюджетом увеличилась в 1,8 раза и к концу 2016 года составила 4,9 млрд рублей.

Удельный вес недоимки по налогам и сборам в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета Красноярского края в 2011-2016 годах составлял 1,9%-2,6%. Данное соотношение показывает уровень потенциально возможного роста доходов бюджетов и свидетельствует о наличии резервов для расширения налогового потенциала Красноярского края.

5.8. За 2011-2016 годы структура недоимки по видам налоговых доходов значительно изменилась. Основные структурные сдвиги произошли по налогу на прибыль организаций (его доля в общем объеме недоимки перед консолидированным бюджетом за анализируемый период сократилась на 13,5 процентного пункта), а также по налогу на доходы физических лиц (снижение доли составило 7,2 процентного пункта). В формировании недоимки

так же, как и в формировании общей задолженности, большую роль стали играть региональные налоги (доля налога на имущество организаций увеличилась на 6,8 процентного пункта, транспортного налога – на 7,1 процентного пункта). Кроме того, за 6 лет увеличилась доля местных налогов (налога на имущество физических лиц – на 4,3 процентного пункта, земельного налога – на 5,5 процентного пункта).

В настоящее время основные объемы недоимки сосредоточены в лесном комплексе, торговле, строительстве и сфере операций с недвижимостью. При этом более трети общей суммы недоимки по налогам и сборам формирует транспортный налог.

5.9. Увеличение объемов недоимки по налогам и сборам практически в 2 раза за 6 лет свидетельствуют о необходимости усиления работы по взысканию недопоступивших налоговых доходов Красноярского края и увеличению их собираемости.

6. Анализ результативности взаимодействия органов исполнительной власти при формировании баз данных, используемых для исчисления налогов и сборов

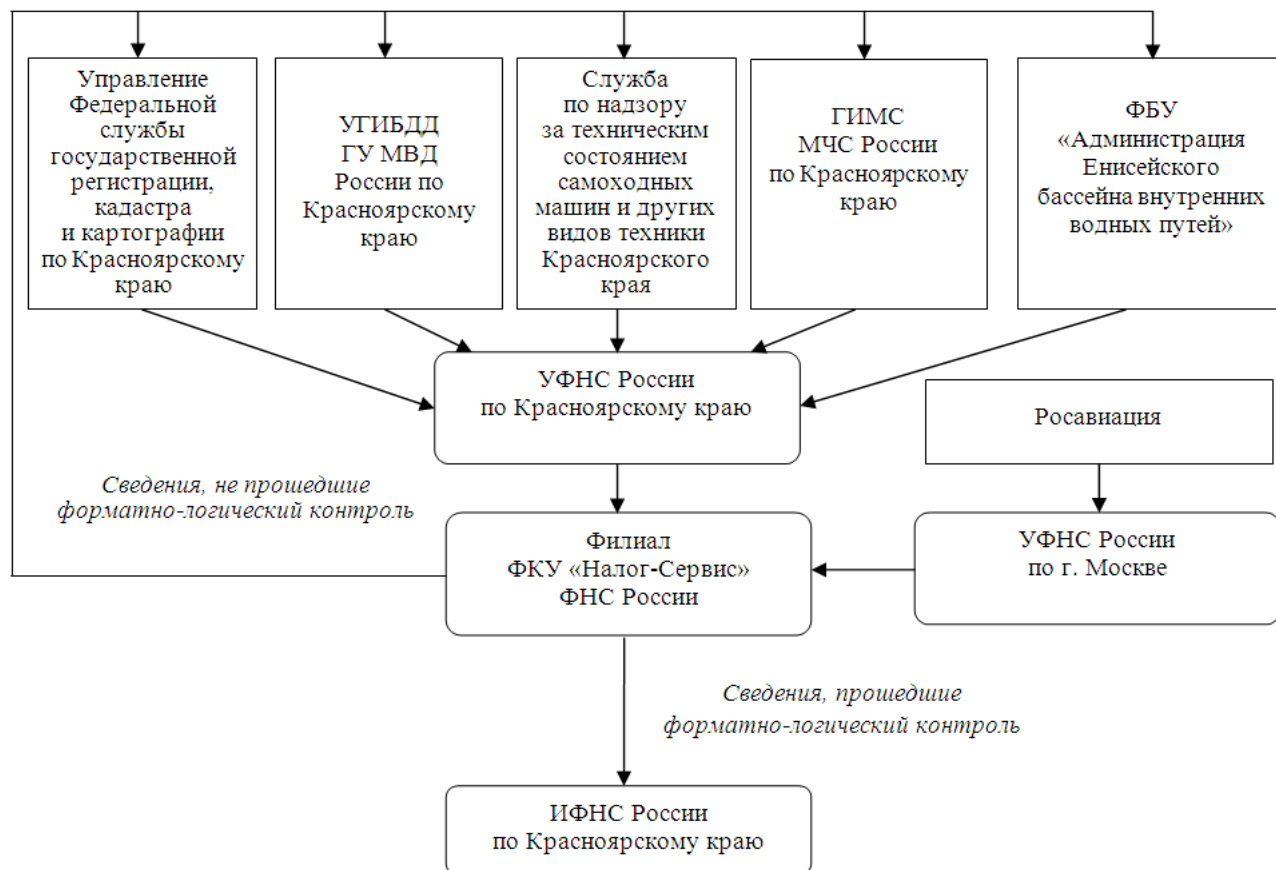
6.1. Основой для формирования органами ФНС России баз данных, используемых для исчисления налогов, является информация органов, осуществляющих государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, а также регистрацию и транспортных средств (далее – регистрирующие органы).

Обязанность по предоставлению регистрирующими органами в налоговые органы (по месту своего нахождения) сведений о расположенном на подведомственной им территории недвижимом имуществе, транспортных средствах (включая сведения об их владельцах) установлена статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации.

В целях реализации положений указанной выше статьи Налогового кодекса Российской Федерации между ФНС России (региональными управлениями ФНС России) и регистрирующими органами заключены соглашения об информационном обмене.

Порядок предоставления регистрирующими органами в органы ФНС России сведений о зарегистрированных правах определен соглашениями о взаимодействии и (или) совместными приказами ФНС России и регистрирующего органа федерального уровня.

Порядок взаимодействия регистрирующих органов, УФНС России по Красноярскому краю, ФКУ «Налог Сервис», инспекций ФНС России и др. при предоставлении в налоговые органы сведений, предусмотренных статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации, представлен на схеме.



Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.12.2011 № 2293-р создано Федеральное казенное учреждение «Налог-Сервис» Федеральной налоговой службы (далее – ФКУ «Налог-Сервис») путем изменения типа существующего федерального бюджетного учреждения «Налог-Сервис» Федеральной налоговой службы России.

К числу основных задач ФКУ «Налог-Сервис» отнесено информационное и техническое обеспечение работы ФНС России, а также ее отделов и управлений, включая обработку налоговых документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов, централизованный ввод данных, которые поступают в налоговые органы на бумажных носителях и другие.

Регламент взаимодействия территориальных органов ФНС России и ФКУ «Налог-Сервис» при реализации функций по обработке налоговых документов утвержден приказом ФНС России от 25.02.2016 № ММВ-7-6/97.

Таким образом, одним из результатов работы, направленной на модернизацию налоговых органов, стало принятие решения о разделении функций по ведению баз данных об объектах налогообложения (включая обработку налоговых документов, централизованный ввод данных и т.д.) и контролирующих функций (создание единого центра, отвечающего за информационное и техническое обеспечение деятельности налогового органа – ФКУ «Налог-Сервис»).

6.2. Сведения о количестве объектов, учтенных в базах данных регистрирующих органов и УФНС России по Красноярскому краю в 2013-2015 годах, приведены в таблице.

Виды объектов	Количество объектов, учтенных в базах данных								
	по состоянию на 01.01.2014			по состоянию на 01.01.2015			по состоянию на 01.01.2016		
	по данным регистрирующего органа	по данным налоговой отчетности УФНС	отклонение	по данным регистрирующего органа	по данным налоговой отчетности УФНС	отклонение	по данным регистрирующего органа	по данным налоговой отчетности УФНС	отклонение
Земельные участки	600 418	579 351	-21 067	667 085	603 033	-64 052	722 329	630 827	-91 502
Жилые дома, квартиры и прочие помещения, строения, сооружения ⁴	1 050 692	1 087 991	37 299	1 117 401	1 081 793	-35 608	1 185 647	1 378 955	193 308
Транспортные средства, всего, в том числе:	1 280 302	1 141 995	-138 307	1 294 569	1 172 965	-121 604	1 283 160	1 208 777	-74 383
наземные	1 245 022	1 119 800	-125 222	1 259 007	1 149 837	-109 170	1 247 458	1 184 582	-62 876
водные	35 160	22 075	-13 085	35 414	22 980	-12 434	35 529	24 022	-11 507
воздушные	120	120	0	148	148	0	173	173	0

В ходе анализа установлены расхождения сведений, содержащихся в базах данных регистрирующих органов и УФНС России по Красноярскому краю по всем видам объектов (кроме воздушных транспортных средств).

С 2016 года органы ФНС России осуществляют переход на новый программный продукт АИС «Налог-3» (завершение внедрения программного продукта ФНС России планируется к 2020 году).

6.3. Для обеспечения достоверности данных, поступающих в проверяемом периоде, УФНС России по Красноярскому краю в 2015-2016 годах осуществлялась следующая работа:

вопросы, связанные с недостоверностью предоставляемых данных рассматривались на совещаниях и заседаниях межведомственных рабочих групп, в состав которых входят представители УФНС России по Красноярскому краю, регистрирующих органов, ФКУ «Налог-Сервис» (проведено 14 рабочих совещаний и заседаний рабочих групп);

велась переписка с регистрирующими органами (направлено 66 писем).

Информация о взаимодействии УФНС России по Красноярскому краю с регистрирующими органами представлена в таблице.

⁴ С целью обеспечения сопоставимости, данные приведены по имуществу, собственником которого являются физические лица (данные Росреестра используются для начисления налога на имущество физических лиц).

Форы взаимодействия	Наименование органа, с которым УФНС России по Красноярскому краю осуществлялось взаимодействие по вопросам обеспечения достоверности предоставляемых данных			
	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю	УГИБДД ГУ МВД России по Красноярскому краю	Служба по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Красноярского края	ГИМС МЧС России по Красноярскому краю
Проведено рабочих совещаний, заседаний межведомственных рабочих групп, ед.	8	3	2	1
Направленно писем	37	26	2	1

В ходе взаимодействия УФНС России по Красноярскому краю с регистрирующими органами по вопросам недостоверности баз данных рассматриваются, как правило, вопросы частного характера: конкретные ошибки и неточности, выявленные в базах данных.

6.4. Несмотря на проводимую УФНС России по Красноярскому краю работу, часть сведений, содержащихся в базах данных, используемых для исчисления налогов, является неточной.

Данный вывод подтверждается анализом протоколов форматно-логического контроля данных, проводимых ФКУ «Налог-Сервис», а также обращениями граждан, поступающими в налоговые органы.

Выборочный анализ протоколов форматно-логического контроля данных, представленных регистрирующими органами за 2016 год, показал, что в представленных сведениях содержится значительное количество ошибок.

Стоит отметить, что не все ошибки выявляются на этапе проведения форматно-логического контроля.

Факты наличия в базах УФНС России по Красноярскому краю, используемых для исчисления налогов, недостоверных данных, подтверждаются обращениями граждан по вопросам, связанным с уточнением сведений об объектах налогообложения, находящихся в их собственности (например, о неправомерном исчислении налога на снятые с учета транспортные средства, о неверном исчислении транспортного налога в связи с ошибкой при указании мощности транспортного средства, о неверном исчислении земельного налога и налога на имущество и др.).

Значительный рост количества обращений граждан в УФНС России по Красноярскому краю зафиксирован в 2016 году: в отчетном году поступило 3134 обращения граждан, что на 975 обращений (на 45%) больше, чем в 2015 году (через сервис «Личный кабинет налогоплательщика» поступило 1123 обращения, что на 591 обращение больше аналогичного значения 2015 года).

Согласно пояснениям УФНС России по Красноярскому краю основными причинами роста количества обращений граждан является изменение налогового законодательства, в том числе в части изменения сроков уплаты имущественных налогов физических лиц и, соответственно, сроков направления налоговых

уведомлений; отмены земельного налога на участки под многоквартирными домами; ставок транспортного налога и т.д.

Работа по учету и анализу обращений граждан, связанных с вопросами уточнения сведений об объектах, находящихся в их собственности УФНС России по Красноярскому краю в проверяемом периоде не проводилась.

В ходе мероприятия не представлены сведения, позволяющие сделать вывод об объемах последующих корректировок сумм налогов, начисленных за отчетный период (учет и обобщение данных по суммам исчисленных налогов, которые были в дальнейшем откорректированы не осуществляется).

Анализ данных об объемах корректировок налоговых платежей по результатам вносимых в базы данных изменений УФНС России по Красноярскому краю не проводится.

Выводы

Формирование налоговых доходов края осуществляется в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, а также принятыми на уровне края нормативными правовыми актами.

Налоговое законодательство Российской Федерации регулярно корректируется. Подготовка изменений в налоговое законодательство осуществляется в соответствии с целями и задачами государственной налоговой политики.

При формировании налоговой политики края преимущественно учитываются задачи и решения принятые на федеральном уровне.

Не решена задача по стимулирующей составляющей налоговой политики, оказывающей непосредственное влияние на социально-экономическое развитие региона.

Полномочия в сфере налогообложения в соответствии с действующим законодательством закреплены за федеральными органами, органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления муниципальных образований.

Министерством финансов края разрабатывается прогноз консолидированного бюджета края, в том числе планирование поступлений налоговых платежей на основе отчетов Федеральной налоговой службы по Красноярскому краю, показателей Прогноза СЭР и отраслевых программ, предоставляемых министерством экономики края.

При этом фактическое исполнение бюджетных назначений по доходам ежегодно не достигает запланированного уровня.

В 2011-2016 годах отмечено увеличение общего объема налоговых поступлений в том числе за счет значительного роста переплаты по налогам и сборам.

В целом за 6 лет переплата в консолидированный бюджет (без учета «технической» переплаты по налогу на доходы физических лиц, обусловленной изменением налогового законодательства) увеличилась в 2,5 раза и к концу анализируемого периода составила 20,3 млрд рублей.

Удельный вес переплаты по налогам и сборам в общем объеме налоговых доходов консолидированного бюджета увеличился с 5,7% в 2011 году до 10,9% в 2016 году.

Динамика объема фактически поступивших в консолидированный бюджет края налоговых доходов с учетом переплаты от объема поступлений без ее учета отличается. Так, за прошедшие 6 лет объем поступлений налоговых доходов с учетом переплаты вырос на 29,1%, без учета переплаты – на 22,0%.

Существенный объем переплаты по налогам создает риски финансовой устойчивости региона, поскольку может привести к уменьшению доходов консолидированного бюджета в случае предъявления требований налогоплательщиками по возврату (зачету) переплаты.

УФНС России по Красноярскому краю администрирует более 90% налоговых доходов Красноярского края, при этом работа по начислению, поступлению налогов и сборов, а также взаимодействию с органами местного самоуправления муниципальных образований при формировании нормативной базы, регламентирующей порядок налогового администрирования, осуществлялась не на должном уровне.

Работа, проводимая УФНС России по Красноярскому краю по обеспечению полноты и достоверности баз данных, используемых для исчисления налогов, является недостаточно эффективной.

В 2016 году каждое 4 решение суда в отношении требований налоговой принято в пользу налогоплательщиков.

Органами прокуратуры края в 2016 году вынесены протесты в отношении 124 актов органов местного самоуправления в сфере налоговых правоотношений, не отвечающих требованиям действующего законодательства.

Наблюдается тенденция по снижению уровня собираемости по основным доходобразующим налогам: налогу на прибыль организаций, налогу на имущество физических лиц, транспортному и земельному налогам.

Это обусловлено как снижением налоговой дисциплины, ростом теневой экономики, так и несовершенством информационных баз, являющихся основой для формирования и начисления налоговых платежей.

Ежегодно растет задолженность по налогам и сборам перед консолидированным бюджетом края.

В целом за 6 лет задолженность налогоплательщиков по налогам, сборам, пени и штрафам по ним перед консолидированным бюджетом увеличилась в 1,4 раза и к концу 2016 года составила 9,2 млрд рублей.

Темпы прироста объемов задолженности в 2011-2016 годах в 4,3 раза превышают темпы прироста объемов поступлений налоговых доходов без учета переплаты, что свидетельствует о неэффективности мер, принимаемых как Правительством, так и налоговыми органами края.

В структуре задолженности перед консолидированным бюджетом преобладают транспортный налог и налог на доходы физических лиц: суммарно на их долю приходится почти половина всей задолженности по налогам, сборам и начисленной пени по ним.

Основными неплательщиками являются физические лица, а также малый и средний бизнес в сфере торговли, строительства, сельского хозяйства и лесного комплекса.

Объем недоимки по налогам и сборам за 6 лет увеличился почти в 2 раза, что говорит о необходимости усиления работы по взысканию недопоступивших налоговых доходов края и увеличению их собираемости.

Отмечается наличие значительных рисков, связанных с некорректным исчислением налогов в 2017 году в связи с недостаточно эффективной работой налогового и регистрирующих органов в рамках межведомственного взаимодействия по обеспечению полноты и достоверности баз данных, используемых для исчисления налогов, что требует принятия налоговым органом на указанном направлении дополнительных усилий.

Предложения

Правительству Красноярского края:

принять меры по повышению качества планирования налоговых доходов и достижению положительной динамики по поступлению налоговых платежей в консолидированный бюджет без учета роста переплат;

провести инвентаризацию и переоценку эффективности существующих налоговых льгот (в целях анализа их эффективности и принятия решения об их пролонгации или отмене);

УФНС России по Красноярскому краю:

в целях повышения эффективности работы по начислению, поступлению налогов и сборов:

обеспечить полноту и достоверность баз данных, используемых для исчисления налогов;

принять меры по повышению эффективности взыскания задолженности по налогам и сборам;

оказывать содействие органам местного самоуправления при подготовке нормативной правовой базы, регламентирующей налоговое администрирование местных налогов и сборов.

**Контрольное мероприятие
«Проверка финансово-хозяйственной деятельности акционерного общества
«Красноярскнефтепродукт»**

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «27» сентября 2017 г. № 13)

Контрольное мероприятие проведено в соответствии с пунктами 2.2.6 и 2.1.2.1 планов работы Счетной палаты Красноярского края на 2016 и 2017 годы.

Объект мероприятия: акционерное общество «Красноярскнефтепродукт» (далее – АО «КНП», Общество).

Исследуемый период: 2016 год, предшествующие и последующие периоды по отдельным вопросам.

Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» заменяется словом «край».

Результаты контрольного мероприятия

Общая характеристика АО «КНП». Анализ системы управления АО «КНП»

АО «КНП» – крупнейшая в крае товаропроводящая сеть нефтебаз и автозаправочных станций, охватывающая 14 городских и 37 муниципальных районов края, состоящая из 14 распределительных и перевалочных нефтебаз и 137 АЗС. Основными видами деятельности Общества являются:

- оптовая торговля топливом;
- хранение, складирование нефти и продуктов ее переработки;
- розничная торговля моторным топливом;
- организация перевозок грузов;
- погрузо-разгрузочная деятельность на внутреннем водном транспорте;
- погрузо-разгрузочная деятельность на железнодорожном транспорте.

В качестве сопутствующей деятельности осуществляется розничная торговля в неспециализированных магазинах преимущественно пищевыми продуктами, включая напитки, и табачными изделиями.

Доля АО «КНП» на розничном рынке края оценивается в 12-18% в зависимости от районов края, на оптовом рынке – 9-10%.

АЗС АО «КНП» среди конкурирующих розничных сетей АЗС по краю занимают наибольшую долю.

Организации	АЗС, шт.	Доля, %
Красноярскнефтепродукт	137	20,85%
Газпромнефть	43	6,54%
25 часов	43	6,54%
Магнат-РД (Газпром)	28	4,26%
Техас	17	2,59%
Стандарт (Регион 24)	12	1,83%
Роснефть	11	1,67%
Сибойл	9	1,37%
Стандарт 24	8	1,22%
Прочие (менее 5)	349	53,12%
Всего	657	100,00%

По городу Красноярску сеть АЗС Общества занимает 3 место, уступая сетям «25 часов» и «Газпромнефть».

Организации	АЗС, шт.	Доля, %
25 часов	39	24,84%
Газпромнефть	28	17,83%
Красноярскнефтепродукт	19	12,10%
Магнат-РД (Газпром)	12	7,64%
Стандарт (Регион 24)	11	7,01%
Сибойл	8	5,10%
Стандарт 24	5	3,18%
Роснефть	2	1,27%
Прочие (менее 5)	33	21,02%
Всего	157	100,00%

Уставный капитал АО «КНП» составляет 67 784 160 рублей. На величину уставного капитала выпущена 423 651 акция, номинальной стоимостью 160 рублей: 317 739 обыкновенных (голосующих) акций и 105 912 привилегированных акций типа А.

Доля края составляет 58% в Уставном капитале АО «КНП» и 77,3% от числа голосующих акций АО «КНП».

Компании «Адепт Оппортьюнити Компани Лимитед» принадлежит 32,9% в УК (19,9% голосующих акций), прочим миноритарным акционерам – 9,1% в УК (2,8% голосующих акций).

В связи с тем, что край владеет подавляющим большинством акций Общества с правом голоса, формирование органов управления АО «КНП» находится под его контролем. Функции отраслевого органа Общества выполняет министерство промышленности, энергетики и торговли края (далее – Минпром).

Совет Директоров Общества состоит из 7 членов, 6 из которых, включая независимого профессионального директора, являются представителями государства, 1 – компании «Адепт Оппортьюнити Компани Лимитед».

Текущее управление деятельностью Общества осуществляет его Правление в составе 6 человек, являющихся работниками АО «КНП».

В состав аффилированных Обществу юридических лиц, помимо агентства по управлению государственным имуществом края (далее – Агентство) как уполномоченного органа по управлению краевым имуществом, входит дочернее предприятие ООО «Оптнефтепродукт», осуществляющее оптовую реализацию нефтепродуктов (доля АО «КНП» в уставном капитале – 100%).

В 2016 году фактическая среднесписочная численность работников АО «КНП» сохранилась на уровне 2015 года (1,5 тыс. чел.). В то же время произошли изменения в ее структуре. Удельный вес производственного персонала сократился с 73,7% до 71,9% общей среднесписочной численности Общества, соответственно доля непроизводственного персонала выросла с 26,3% до 28,1% в основном за счет роста среднесписочной численности управленческого

персонала на 7,1%. Так, только по аппарату управления рост среднесписочной численности составил 18%.

Среднемесячная заработная плата в 2016 году увеличилась по сравнению с 2015 годом на 3,1% и составила 31 578,46 рублей.

Цели создания и основные виды деятельности АО «КНП» не подпадают под установленные полномочия органов государственной власти субъекта РФ. При этом Постановлением Законодательного Собрания края от 10.11.2011 № 13-6427П ОАО «КНП» внесено в перечень социально значимых краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, однако его социальная значимость в ее понимании в соответствии с п. 6 ст. 129 ФЗ Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» является незначительной.

Стратегия развития АО «КНП» ни общим собранием акционеров, ни советом директоров Общества, ни в качестве внутреннего документа не рассматривалась и не утверждалась.

В течение 2016 года объявленная индикативная котировка в РТС – board (внебиржевой рынок) на продажу обыкновенных акций АО «КНП» изменялась от 450 (по состоянию на 04.01.2016) до 200 (по состоянию на 30.12.2016) долларов США за штуку, привилегированных акций – от 70 до 60 долларов США за штуку.

Фактически сделок за 2016 год не осуществлено. Тем не менее, рыночная стоимость акций Общества за 2016 год упала с 10 968,7 млн рублей до 4 213,2 млн рублей или в 2,6 раза. Стоимость госпакета при этом снизилась с 8 064,1 млн рублей до 2 962,0 млн рублей или в 2,7 раза (на 5 102,1 млн рублей).

В 2016 году уплачено налогов, взносов и платежей в размере 418,1 млн рублей, что на 105,2 млн рублей меньше, чем в 2015 году (523,3 млн рублей), за счет снижения суммы начислений и имеющейся переплаты по НДС на начало года в сумме 57,3 млн рублей и по налогу на прибыль – 31,7 млн рублей.

В условиях острой нехватки оборотных средств переплата по налогам является неэффективным использованием имеющихся ресурсов.

Просроченная задолженность по налогам перед бюджетом и внебюджетными фондами отсутствует.

Нарушения условий Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» в части превышения размера уставного капитала над стоимостью чистых активов в проверяемый период не установлено.

Оценка финансово-хозяйственной деятельности АО «КНП»

План финансово-хозяйственной деятельности (ФХД) АО «КНП» на 2016 год утвержден советом директоров Общества 23.03.2016.

Уточненный план ФХД утвержден генеральным директором Общества 18.08.2016.

Советом директоров решение по утверждению откорректированного плана ФХД и инвестиционного плана не принималось. При этом показатели первоначального и уточненного плана имеют существенные отклонения, как по отношению к фактическим показателям 2015 года, так и между собой, что может свидетельствовать о несогласованности взглядов и действий совета директоров и генерального директора (правления) по оценке состояния и управлению Обществом.

Так, в части физических показателей отклонения достигают 18,8% в положительную и 47,4% в отрицательную сторону.

По финансовым показателям отклонения достигают 315,9% в положительную и 777,5% в отрицательную сторону.

Изложенное может свидетельствовать, как о завышении первоначального плана, утвержденного советом директоров Общества, так и занижении плана, откорректированного его генеральным директором.

Соответственно рассмотрение отклонений фактических показателей 2016 года от плановых нецелесообразно, в связи с чем в ходе проверки проведен анализ динамики фактических показателей 2015-2016 годов.

Основным показателем, характеризующим деятельность Общества по основным видам деятельности, является объем нефтепродуктов, проходящих через предприятие (далее – физический объем), включающий собственную реализацию нефтепродуктов (опт и розница), а также оказание услуг по перевалке и хранению.

Анализ информации о динамике показателей физического объема свидетельствует об общем снижении физического объема реализации на 7,8%, обусловленном существенным сокращением (на 18,1%) оказываемых услуг по перевалке и хранению.

Объем собственной реализации, напротив, вырос на 0,9% за счет увеличения оптовых продаж на 18,0%.

Негативным фактором является снижение розничного оборота на 2,9%, что обусловлено:

расширением физического присутствия конкурирующих розничных сетей вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) на краевом рынке – увеличением количества АЗС;

наличием у конкурентов более развитых и привлекательных программ лояльности, скидок и бонусных программ;

применением ВИНКами сдерживающей ценовой политики, обусловленной преимуществами внутреннего ценообразования.

С учетом того, что для ВИНКов собственный розничный сектор продаж скорее выступает как обеспечение гарантированного сбыта, нежели центр формирования прибыли, дальнейшее расширение их сбытовых сетей как уже сложившаяся тенденция представляется наиболее вероятным.

Кроме того, в случае выхода на рынок края сети ВИНК «Лукойл», которая в настоящее время в крае не представлена (распространение сети АЗС «Лукойл» в восточном направлении от г.Москвы уже дошло до границ края (включает Кемеровскую область)), существенное обострение конкуренции может повлечь дальнейшее сокращение как розничного товарооборота АО «КНП», так и его маржинальности.

Справочно: в сравнении с 2012 годом физический объем реализации Общества в 2016 году снизился на 46%, в том числе опт – на 63,3%, розница – на 21,7%, услуги по перевалке и хранению – на 50,4%.

Основную долю в снижении товарооборота занимают поставки в рамках «Северного завоза», объемы по которому за 2016 год упали на 17,8%, к 2012 году снижены почти на треть, а к 2010 году – в 3,2 раза.

Основной причиной снижения выступает ликвидация краевой программы «Северного завоза» и изменение схемы закупок, переход рынка поставки нефтепродуктов к частным компаниям, контролирующим логистические и ресурсоснабжающие организации.

Необходимо отметить, что при снижении физического объема Общества в 2016 году по сравнению с 2015 годом наблюдается положительная динамика его финансовых показателей.

(тыс. рублей)

Наименование показателей	2015 год	2016 год	Отклонение	
	факт	факт	сумма	%
Выручка от реализации товаров, работ, услуг	13 446 448	13 679 293	232 845	1,7
Себестоимость реализации товаров, работ, услуг	11 658 238	11 714 052	55 814	0,5
Валовая прибыль	1 788 210	1 965 214	177 004	9,9
Коммерческие расходы	1 423 780	1 506 349	82 569	5,8
Прибыль (убыток) от реализации	364 430	458 892	94 462	25,9
Проценты к получению	63 733	10 096	-53 637	-84,2
Проценты к уплате	367 835	309 937	-57 898	-15,7
Прочие доходы	184 466	213 207	28 741	15,6
Прочие расходы	306 721	360 898	54 177	17,7
Прибыль (убыток) до налогообложения	-61 919	11 396	73 315	118,4
Налог на прибыль и иные платежи	11 164	1 909	-9 255	-82,9
Нераспределенная прибыль (убыток) отчетного периода	-73 083	9 487	82 570	113,0

Справочно: в сравнении с 2012 годом выручка от реализации товаров, работ, услуг Общества в 2016 году снизилась на 21,4%.

Необходимо отметить, что в 2017 году финансовый результат АО «КНП» 2015 года был откорректирован – за счет увеличения прочих расходов на 174 214 тыс. рублей. На аналогичную сумму была уменьшена прибыль до налогообложения и чистая прибыль (со 101 131 тыс. рублей до 73 083 тыс. рублей).

Корректировка показателей обусловлена осуществленным доначислением резерва по сомнительным долгам по дебиторской задолженности.

Изменение показателей не повлияло на налогооблагаемую базу, в то же время несвоевременное создание резерва по сомнительным долгам привело к выплате дивидендов в размере 20,4 млн рублей, а также могло ввести собственников акций в заблуждение по поводу финансового состояния Общества.

В целом по итогам 2016 года наблюдается улучшение финансовых показателей, обусловленное опережающим ростом выручки над себестоимостью.

Несмотря на увеличение издержек, связанных с реализацией продукции, все виды основной деятельности являются рентабельными. При этом по большинству направлений собственной реализации отмечается рост маржинальности.

В 2016 году отмечается невыполнение плана капвложений АО «КНП», что, в том числе, не позволило компенсировать годовую амортизацию основных фондов. По состоянию на конец 2016 года износ составил 44,51%, что на 1,43% выше величины износа на начало года (43,08%).

Программа реализации (использования, отчуждения) непрофильных активов Общества отсутствует (не разработана).

Обществом в 2016 году осуществлялась реновация сети АЗС – осуществлялись вложения в приобретение, ремонт, строительство, реконструкцию, частичную замену оборудования и т.д. более двух десятков АЗС.

Значения основных расчетных показателей, характеризующих финансово-экономическое состояние АО «КНП» в 2016 году, сложились ниже нормативных.

Основной причиной выступает недостаток собственных оборотных средств Общества, вынужденного обеспечивать ведение текущей деятельности за счет заемного финансирования.

Всего в 2016 году Обществом привлекались кредитные ресурсы 4 банков (ПАО «Восточно-Сибирский банк Сбербанка России», АО «Райфайзенбанк», АО «Россельхозбанк», ПАО ФАКБ «Российский капитал»).

Конкурсные процедуры по выбору кредитных организаций, договоры с которыми действовали в проверяемый период, в том числе договоры с которыми были заключены в 2016 году, Обществом не проводились.

В ходе проверки отмечено недостаточное использование Обществом мер по привлечению розничных клиентов (программ лояльности, скидок, бонусных программ и т.д.), недостаточная претензионно-исковая работа.

Анализ закупочной деятельности АО «КНП»

Всего в 2016 году заключено 382 ед. договоров на поставку товаров, оказание работ, услуг, в том числе с применением конкурентных способов закупки – 91 ед. (23,8%).

Весь объем закупки нефтепродуктов в рамках закупочных процедур, подпадающих под действие Федерального закона № 223-ФЗ, осуществлен неконкурентным способом.

В количественном отношении большинство поставщиков не являются производителями топлива.

Обществом также осуществлялось приобретение ГСМ на бирже (22% от общего объема), на которое не распространяется действие Федерального закона № 223-ФЗ.

При проведении проверок закупочной деятельности Общества различными контролирующими органами установлены многочисленные нарушения.

Так, Счетной палатой Красноярского края в АО «КНП» проведена проверка эффективности использования средств, направляемых в 2015 году на закупку товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в результате которой установлен ряд нарушений:

1. Нарушение ч. 2 ст. 2 Федерального закона 223-ФЗ, выразившееся в отсутствии раскрытого порядка заключения и исполнения договоров в Положении о закупках ОАО «КНП» (устранено).

2. Положение о закупках содержит условия, нарушающие основные принципы информационной открытости закупки, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, предусмотренные п. 1-2 ч. 1 ст.3 Федерального закона 223-ФЗ.

3. В Положении о закупках отсутствует информация об установлении приоритета товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами (устранено).

4. Отказ Общества от использования конкурентных способов закупки (повторно установлено в ходе текущей проверки).

5. При осуществлении закупок заказчиком совершены действия, которые в нарушение ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

6. В нарушение п. 5 ст. 4 Федерального закона № 223-ФЗ закупочная документация содержит существенные противоречия, не позволяющие оценить условия закупки.

7. В действиях заказчика усматриваются нарушения ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 223-ФЗ, основных принципов Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в умышленном уменьшении объема отдельных закупок, их плановой стоимости и начальной (максимальной) цены договора учитывая, что заказчику потребность в такой продукции на плановый период заранее известна и не существует препятствий технологического или экономического характера, не позволяющих провести одну

процедуру для закупки всего объема требуемой продукции, с целью экономии и эффективного использования собственных средств.

8. В ходе мероприятия установлены факторы, создающие возможности совершения коррупционных действий и (или) принятия коррупционных решений, а также установлены коррупционные риски в деятельности АО «КНП» (повторно установлено в ходе текущей проверки).

Прокуратурой Железнодорожного района г. Красноярска 05.10.2016 внесен протест на Положение о закупках АО «КНП» в связи с его несоответствием части 4 статьи 1 Закона 223-ФЗ (устранено).

Управлением Федеральной антимонопольной службы по краю в 2016 году вынесено 3 постановления о назначении административного наказания в отношении работников отдела закупок правового управления АО «КНП» по части 4 статьи 7.32.3 КоАП РФ в связи с нарушениями срока размещения информации о заключении договоров и срока размещения протоколов закупки.

Кроме того, на этапе доследственной проверки УЭБиПК ГУ МВД России по краю заявлений представителей акционера АО «КНП» ООО «Русатомкапитал» о возможных злоупотреблениях должностными полномочиями в Обществе установлены признаки преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159, ст. 178, ч. 1 ст. 201 УК РФ, вытекающие из установленных фактов приобретения нефтепродуктов по завышенным ценам в 2015-2016 годах.

Оценка коррупционных рисков. Состояние внутреннего контроля

По результатам контрольного мероприятия в деятельности объекта контроля выявлены следующие коррупционные риски и коррупционные факторы (усматриваются признаки коррупции).

1. Отказ от использования конкурентных способов осуществляемых закупок. Приобретение нефтепродуктов по завышенным ценам.

2. Потенциальные потери АО «КНП» от размещения депозитов, осуществленного без проведения конкурсных процедур и с нарушением внутренних документов Общества, определяющих процедуру согласования договоров.

3. В период с 14.09.2012 по 20.06.2014 Общество в лице директора неоднократно отказывало акционерам в предоставлении информации о деятельности Общества, чем нарушило требование корпоративного законодательства о раскрытии информации.

Указанные действия повлекли привлечение Общества к административной ответственности и уплату обществом административных штрафов на общую сумму 5,5 млн рублей.

Арбитражным судом края по иску компании «Адепт Оппортьюнити Компани Лимитед» в интересах Общества принято решение о взыскании с бывшего директора АО «КНП» убытков, причиненных Обществу в сумме 5,5 млн рублей в виде административных штрафов.

На дату проверки возмещение убытков не осуществлено, и меры к взысканию 5,5 млн рублей АО «КНП» не принимаются.

4. Формализм представителей государства в органах управления Обществом.

5. В деятельности Общества присутствуют элементы внутреннего контроля: утверждена учетная политика, документооборот, формы первичных документов и сроки отчетности по ним, порядок проведения инвентаризаций.

В то же время отсутствует Порядок взаимодействия подразделений и персонала, порядок принятия решений, не разработаны стандарты менеджмента качества, соответствующие требованиям, изложенным в международном стандарте ISO.

В 2017 году в АО «КНП» расформирован отдел внутреннего контроля аппарата управления в связи с неполным и неудовлетворительным выполнением возложенных функций.

6. По сведениям ОАО «КНП» контроль качества нефтепродуктов в Обществе проводится на всех ответственных этапах их перемещения от производителя к потребителю.

В то же время в 2016 году Обществом в судебном порядке выплачены денежные средства физическому лицу, понесшему расходы по ремонту автомобиля вследствие заправки некачественным топливом (бензин АИ-95) на АЗС № 50 филиала «Западный» АО «КНП».

Выводы

АО «КНП» – крупнейшая в крае товаропроводящая сеть нефтебаз и автозаправочных станций, охватывающая 14 городских и 37 муниципальных районов края, состоящая из 14 распределительных и перевалочных нефтебаз и 137 АЗС.

Сеть АЗС АО «КНП» занимает наибольшую долю среди конкурирующих розничных сетей АЗС по краю и находятся на 3 месте по г. Красноярску.

Доля края составляет 58% в Уставном капитале АО «КНП» и 77,3% от числа голосующих акций АО «КНП». В связи с тем, что край владеет подавляющим большинством акций Общества с правом голоса, формирование органов управления АО «КНП» находится под его контролем.

Цели создания и основные виды деятельности АО «КНП» не подпадают под установленные полномочия органов государственной власти субъекта РФ.

Общество внесено в перечень социально значимых краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, однако его социальная значимость является незначительной.

Стратегия развития АО «КНП» не утверждалась.

Физический объем реализации Общества в 2016 году снижен на 7,8% за счет сокращения (на 18,1%) оказываемых услуг по перевалке и хранению,

при этом объем собственной реализации вырос на 0,9% за счет увеличения оптовых продаж.

Розничный оборот АО «КНП» в 2016 году снижен на 2,9%, что обусловлено усилением конкуренции со стороны розничных сетей вертикально интегрированных нефтяных компаний.

В сравнении с показателями деятельности АО «КНП» за 2012 год товарооборот Общества в 2016 году снижен на 46% (опт – на 63,3%, розница – на 21,7%, услуги по перевалке и хранению – на 50,4%), выручка – на 21,4%.

В ходе проверки отмечено недостаточное использование Обществом мер по привлечению розничных клиентов (программ лояльности, скидок, бонусных программ и т.д.).

При снижении физического объема в 2016 году наблюдается рост основных показателей финансово-хозяйственной деятельности в стоимостном выражении относительно значений предыдущего года (выручки на 1,7%, валовой прибыли на 9,4%), за 2016 год получена чистая прибыль в сумме 9 487 тыс. рублей при наличии просроченной задолженности, резерв по которой не сформирован.

Все виды основной деятельности АО «КНП» являются рентабельными, по большинству направлений собственной реализации в 2016 году отмечается рост маржинальности.

В ходе проверки отмечен некомпенсируемый износ основных фондов Общества.

Несвоевременное создание резерва по сомнительным долгам привело к необоснованной выплате дивидендов в размере 20,4 млн рублей, а также могло ввести собственников акций в заблуждение по поводу финансового состояния Общества.

Показатели, характеризующие финансово-экономическое состояние АО «КНП», свидетельствуют о нестабильном финансовом положении предприятия, имеют тенденцию к ухудшению. Основной причиной неудовлетворительных ухудшающихся значений показателей выступает недостаток собственных оборотных средств Общества, вынужденного обеспечивать ведение текущей деятельности за счет заемного финансирования.

Использование Обществом непрозрачных неконкурентных способов закупки свидетельствует о несоблюдении принципа целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг и реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика, установленного Федеральным законом 223-ФЗ.

В ходе проверки установлены существенные недостатки контроля за деятельностью АО «КНП», выявлены коррупционные риски и коррупционные факторы.

Рыночная стоимость акций Общества за 2016 год упала в 2,6 раза, стоимость госпакета снизилась в 2,7 раза.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия Правительству края предложено:

рассмотреть перспективы дальнейшего развития АО «КНП», принять меры по устранению недостатков и нарушений, установленных в ходе контрольного мероприятия, повышению прозрачности и эффективности его деятельности;

рассмотреть возможность принятия мер, исключающих риски замещения потребляемого моторного топлива в крае технологическим топливом, производимым за его пределами.

Отчет о результатах контрольного мероприятия направлен в Законодательное Собрание края, в Правительство края.

**Контрольное мероприятие
«Проверка использования средств краевого бюджета
на реализацию мероприятий по нанесению дорожной разметки»**

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «27» сентября 2017 года №13)

Контрольное мероприятие проведено в соответствии с пунктом 2.1.2.8 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2017 год.

Объекты мероприятия: министерство транспорта Красноярского края (далее – Минтранс), краевое государственное казенное учреждение «Управление автомобильных дорог по Красноярскому краю» (далее – КГКУ «КрУДор»).

Исследуемый период: 2016 год, предшествующие и последующие периоды по отдельным вопросам.

Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» заменяется словом «край».

Результаты контрольного мероприятия

Разделение автомобильных дорог в зависимости от их значения и принадлежности (федеральные, региональные или межмуниципальные, местные и частные автомобильные дороги) определяет закрепление обеспечения осуществления дорожной деятельности в отношении соответствующих автомобильных дорог (включая осуществление мероприятий по нанесению дорожной разметки) за федеральными, региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также физическими и юридическими лицами, являющимися собственниками автомобильных дорог или правообладателями земельных участков, на которых они расположены.

Согласно ГОСТ Р 51256-2011 «Национальный стандарт РФ. Технические средства организации дорожного движения. Разметка дорожная. Классификация. Технические требования» дорожная разметка – это линии, надписи и другие обозначения на проезжей части автодорог, искусственных сооружений на них и элементах обустройства автомобильных дорог, информирующие участников дорожного движения об условиях и режимах движения на участке дороги.

Дорожная разметка является обязательным элементом обустройства автомобильных дорог с усовершенствованным покрытием, обеспечивающим безопасность дорожного движения. Особенно эффективна разметка при движении в темное время суток, позволяя водителю определить положение автомобиля на проезжей части и верную траекторию движения.

Разметка подразделяется на две группы: горизонтальную и вертикальную.

Разметка может выполняться краской (эмальями), термопластиком и холодным пластиком, полимерными лентами, штучными формами, световозвращателями. Для придания разметке, выполненной из красок (эмалей),

термопластиков и холодных пластиков, штучных форм, световозвращающих свойств, применяют микростеклошарики.

ГОСТами, помимо установления требований к разметке и материалам, которыми она наносится, также определены методы контроля, испытаний и определения характеристик маркировочных материалов и разметки, а также допустимые степени ее износа.

Нанесение разметки осуществляется в соответствии с Правилами дорожного движения по ГОСТ Р 52289-2004, утвержденному Приказом Ростехрегулирования от 15.12.2004 № 120-ст и устанавливающему «Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств».

КГКУ «КрУДор» с учетом всех нормативных документов разработан СТО 03-2016 «Дорожная разметка. Требования к качеству и контроль», согласно которому дорожная разметка должна быть:

хорошо видимой в дневное и ночное время, в дождливую и пасмурную погоду, т.е. соответствовать определенным нормам светотехнических характеристик (коэффициенту яркости, координатам цветности и коэффициенту световозвращения);

обладать устойчивостью к изменениям температуры, химическим и метеорологическим воздействиям;

обеспечивать необходимое для безопасного движения сцепления колеса с дорогой (коэффициент сцепления);

быстро формироваться после нанесения, не задерживая движение транспортных средств;

обладать функциональной долговечностью, т.е. иметь необходимый срок эксплуатации.

Разметка, выполненная термопластиком или холодным пластиком с толщиной нанесения 1,5 мм и более, штучными формами и полимерными лентами, должна обладать функциональной долговечностью не менее одного года, термопластиком или холодным пластиком с толщиной нанесения менее 1,5 мм - не менее шести месяцев, а красками (эмалями) - не менее трех месяцев.

Деятельность по производству соответствующих материалов и нанесению дорожной разметки не относится к лицензируемым видам деятельности.

Нанесение дорожной разметки осуществляется при проведении всех видов дорожных работ (содержание, ремонт, капитальный ремонт, строительство, реконструкция).

Расходы на выполнение работ по нанесению дорожной разметки на автомобильных дорогах общего пользования ежегодно предусматриваются в соответствующих бюджетах в рамках лимитов средств дорожных фондов при формировании государственных и муниципальных программ.

Текущая ёмкость краевого рынка деятельности по нанесению дорожной разметки составляет порядка 650 млн рублей и почти полностью обеспечивается заказчиками, финансируемыми из бюджета: 400 млн рублей – ФКУ «Байкалуправтодор» и ФКУ Упрдор «Енисей» (в отношении автодорог федерального значения Р-255 «Сибирь» (М-53 «Байкал») и Р-257 (М-54) «Енисей»), 200 млн рублей – КГКУ «КрУДор» (в отношении автодорог регионального и межмуниципального значения), 50 млн рублей – муниципальные заказчики (в отношении автодорог местного значения).

Необходимо отметить, что потенциальная ёмкость рынка деятельности по нанесению дорожной разметки при обеспечении соответствующих расходов по утвержденным нормативам составляет порядка 1,5 млрд рублей – в настоящее время краевым бюджетом обеспечивается менее трети нормативных расходов на маркировку региональных автодорог, местными бюджетами – 10-15% (федеральный бюджет обеспечивает финансирование в объеме 100% утвержденных нормативов).

Совокупный объем краевого рынка деятельности по обустройству дорог основными элементами, включая дорожные знаки и ограждения, а также светофорные объекты, оценивается в размере порядка 2 млрд рублей без учета производства маркировочных (внутренние обороты), в том числе дорожные знаки и ограждения – порядка 1 млрд рублей, светофорные объекты – 420 млн рублей.

Сведения о потенциальном объеме рынка деятельности по обустройству дорог при полном удовлетворении соответствующей потребности отсутствуют. В то же время потребность только г. Красноярска по приведению основных элементов обустройства улично-дорожной сети в надлежащее состояние оценивается в 325 млн рублей в год (разметка – 185 млн рублей, дорожные знаки – 60 млн рублей, светофоры – 80 млн рублей).

Анализ планирования расходов краевого бюджета на реализацию мероприятий по нанесению дорожной разметки

Расчет планируемой величины бюджетных средств на выполнение работ, связанных с нанесением дорожной разметки на дорогах регионального и межмуниципального значения, производится согласно разработанным проектам организации дорожного движения, исходя из общей протяженности автодорог с асфальтобетонным покрытием.

В соответствии с нормативными требованиями в области безопасности дорожного движения, согласно ведомостей объемов нанесения дорожной разметки, входящих в состав проектов организации дорожного движения, в которых прописан необходимый объем нанесения материала по типам линий, и единичных расценок на нанесение дорожной разметки годовая потребность в средствах на ее финансовое обеспечение составляет 516 455,4 тыс. рублей.

С учетом дефицита финансирования работ по нормативному содержанию (фактический объем финансирования на содержание автомобильных дорог в 2016 году составил 28,5% от норматива (план – 26%)) и ремонту (фактический объем финансирования ремонта автомобильных дорог в 2016 году составил 43,7% от норматива (план – 50%)) автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, план работ по нанесению разметки также формируется с дефицитом.

Всего в 2016 году на данные цели было выделено 169 079,0 тыс. рублей, что составляет 32,7% от потребности (освоены в полном объеме).

Муниципальные образования края в рамках возложенных полномочий по осуществлению дорожной деятельности на автомобильных дорогах общего пользования местного значения самостоятельно определяют объемы выполнения работ по нанесению разметки.

Затраты муниципальных образований по всему объему выполненных работ по нанесению дорожной разметки в 2016 году составили 51 049,65 тыс. рублей. (10-15%) от нормативной потребности.

Выбор разметочного материала зависит от его назначения и конкретных условий эксплуатации, в частности от интенсивности движения, ширины полос движения, вида разметки, организации движения на участке нанесения разметки, определяющей интенсивность износа разметки, типа и качества дорожного покрытия, технологии его содержания.

При этом основным параметром, определяющим вид материала для нанесения дорожной разметки, осуществляемого в соответствии с проектами организации дорожного движения, является среднесуточная интенсивность движения транспортных средств на соответствующем участке автомобильной дороги.

В соответствии с «ВСН 1-83. Типовая инструкция по техническому учету и паспортизации автомобильных дорог общего пользования» (далее – Типовая инструкция) среднесуточная интенсивность движения является одной из ключевых экономических характеристик автодороги, указываемых в ее техническом (эксплуатационном) паспорте.

Согласно пункта 2.9 Типовой инструкции в паспорт дороги и документы технического учета ежегодно должны вноситься изменения по состоянию на 1 января.

Фактически на уровне края ведение технических (эксплуатационных) паспортов не осуществляется, данные, в том числе по интенсивности, не актуализируются.

В то же время ежегодно в начале года КГКУ «КрУДор» составляется график учёта интенсивности дорожного движения на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения, согласно

которому на основании ежемесячно предоставляемых межрайонными отделами КГКУ «КрУДор» сведений ведется внутренняя статистика интенсивности.

Расчет приведенной суточной интенсивности ведется с применением программы учета интенсивности согласно Рекомендациям по методике определения существующей интенсивности движения по автомобильным дорогам Р 102 от 28.05.1979 и ГОСТ 32965.

Согласно методике, утвержденной Техническим советом КГКУ «КрУДор», материал для нанесения продольной дорожной разметки должен выбираться исходя из следующей интенсивности движения ТС:

до 2 000 авт./сут., осевая и краевая линия – краска (расход 0,9 кг/м²);

от 2 000 до 5 000 авт./сут., осевая линия – пластичные материалы, краевая линия краска (расход 8,5 кг/м² и 0,9 кг/м² соответственно);

от 5 000 авт./сут. и более, осевая и краевая линия пластичные материалы (расход 8,5 кг/м²).

При нанесении фигурной разметки (стрелки, дублирующие знаки и т.п.) вид материала определяется аналогично продольной разметке.

Фактически по данным КГКУ «КрУДор» с учетом дефицита финансирования выбор материала осуществляется исходя из следующей интенсивности движения ТС:

до 1 000 авт./сут., осевая линия – краска (расход 0,9 кг/м²), краевая линия не наносится;

от 1 000 до 5 000 авт./сут., осевая – краска (расход 0,9 кг/м²) и краевая линия (1 раз в 2 года) – краска (расход 0,6 кг/м²);

от 5000 до 10 000 авт./сут., осевая и краевая линия краска (расход 0,9 кг/м²);

от 10 000 авт./сут. и более, осевая линия пластичные материалы (расход 8,5 кг/м²) краевая линия краска (расход 0,9 кг/м²).

Кроме того, КГКУ «КрУДор» 12.01.2016 утвержден Перечень участков автомобильных дорог, на которых следует предусматривать нанесение разметки термопластиком при проведении ремонта.

Фактически в условиях необеспеченности нормативным финансированием принятие решений о нанесении дорожной разметки с использованием того или иного вида материала, а также о замене дорогих материалов более дешевыми, осуществляется непосредственно руководителями соответствующих отделов КГКУ «КрУДор» (содержания, ремонта, реконструкции, строительства) при заключении контрактов с подрядчиками с учетом приоритетности участков обслуживаемых дорог, что может нести риски субъективного подхода к выбору маркированных материалов.

Так, согласно полученных пояснений нанесение осевой горизонтальной дорожной разметки пластичными материалами производится исключительно на высокоинтенсивных дорогах, таких как: «Красноярск – Солонцы»

(интенсивность 28 736 авт./сут.), км 11 – км 40 «Красноярск – Енисейск» (интенсивность 12 904 авт./сут.), «Подъезд к аэропорту Емельяново г. Красноярска» (интенсивность 5 070 авт./сут.), «Красноярск – Железногорск» (интенсивность 22 821 авт./сут.), «Красноярск – Элита» (интенсивность 13 601 авт./сут.), км 0 - км 20 «Ачинск – Ужур – Троицкое» (интенсивность 10 608 авт./сут.) Также возможно нанесение на аварийно-опасных участках, вне зависимости от интенсивности движения транспортных средств.

Нанесение фигурной разметки пластичными материалами «зебра», «шумовые полосы» и др. производится на участках автодорог вблизи общеобразовательных учреждений, в местах концентраций ДТП (ранее установленных, но ликвидированных), и с интенсивностью движения ТС более 1000 авт./сут.

Нанесение дорожной разметки краской производится на всех оставшихся участках автодорог, где не применяются пластичные материалы.

Участки с неудовлетворительным состоянием покрытия к рассмотрению не принимаются.

Таким образом, нанесение краевой линии разметки пластичными материалами в рамках выполнения работ по содержанию автодорог не предусмотрено.

Необходимо отметить, что одним из факторов, оказывающих влияние на применение тех или иных разметочных материалов, являются решения Краевой комиссии по безопасности дорожного движения по утверждению перечней аварийно-опасных участков автодорог с указанием первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения ДТП.

Анализ расходов на реализацию мероприятий по нанесению дорожной разметки, включая средства субсидий краевого бюджета бюджетам муниципальных образований края

В целом в 2016 году в крае выполнены работы по нанесению дорожной разметки на региональных и муниципальных автомобильных дорогах в объеме 1 768 704,12 п.м и 880 087,7 кв.м. Затраты по всему объему выполненных работ составили 220 128,66 тыс. рублей, в том числе из краевого бюджета по государственным контрактам, заключенным КГКУ «КрУДор», – 169 079,002 тыс. рублей, по муниципальным контрактам, в том числе за счет средств субсидий из краевого бюджета, – 51 049,66 тыс. рублей (работы по нанесению дорожной разметки осуществлялись в 55 из 61 муниципальных образований края (города и муниципальные районы).

Проверкой соблюдения действующего законодательства в сфере закупок при использовании бюджетных средств на реализацию мероприятий по нанесению дорожной разметки нарушений законодательства не установлено.

На автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения края дорожная разметка нанесена в объеме – 502 320 п.м и 667 439 кв.м, из них:
термопластиком – 149 035 п.м и 12 693 кв.м,
краской – 353 285 п.м и 653 559 кв.м,
прочее (штучные формы и т.д.) – 1 187 кв.м.

На территории муниципальных образований края дорожная разметка нанесена в объеме – 1 266 384,12 п.м и 212 648,70 кв.м, из них:
термопластиком – 66 831,0 п.м и 53 156,2 кв.м;
краской – 1 159 477,2 п.м и 158 921,3 кв.м;
прочее (штучные формы и т.д.) – 267,2 кв.м.

В составе сети региональных и межмуниципальных дорог края разметка нанесена на 4 731,23 км или 86,3% от протяженности дорог с асфальтобетонным покрытием (5 480 км).

Сведения о стоимости работ по нанесению дорожной разметки по ряду регионов России представлены в таблице.

Заказчик	Стоимость 1 м.п. ширина 0,1 м	Регион				
		Красноярск	Иркутск	Новосибирск	Алтай	Татарстан
Региональный	Краска	12,66	12,67	14,03	13,26	25,01
	Термопластик	75,82	94,56	79,83	86,60	74,37

Анализ представленных данных показал, что стоимость регионального заказа на территории края по нанесению разметки краской имеет наименьшую величину. В части термопластика стоимость краевого заказа является второй после республики Татарстан.

Анализ исполнителей мероприятий по нанесению дорожной разметки показал, что подавляющая доля соответствующих работ выполнена группой компаний «БРИЗ».

Так, в общем объеме средств краевого и местных бюджетов, направленных на работы по нанесению дорожной разметки (220 128,7 тыс. рублей), на группу компаний «БРИЗ» приходится 79,8% (по договорам подряда, субподряда, субсубподряда на общую сумму 175 599,3 тыс. рублей), в том числе по краевым заказчикам (КГКУ «КрУДор» и краевые государственные предприятия дорожной отрасли) – 98,7% (166 825,3 тыс. рублей), по муниципальным заказчикам – 17,2% (8 774,0 тыс. рублей).

Также стоит отметить, что группа компаний «БРИЗ» обслуживает 390 из 861 км федеральных трасс, проходящий по территории края (404 км – ГПКК «КрайДЭО», 67 км – ООО СМЭП и ООО «СМЭП+»).

В группу компаний «БРИЗ» входит 6 аффилированных между собой ООО, в том числе:

ООО «БРИЗ-Центр» – нанесение дорожной разметки на территории края.

ООО «БРИЗ-Запад» – нанесение дорожной разметки (на территории Алтайского края).

ООО «КРАСДОРЗНАК» – производство и установка дорожно-знаковой информации; обустройство пешеходных переходов автономными и интеллектуальными системами; производство и установка металлоконструкций, в том числе акустических экранов; полимерно-битумная мастика.

ООО «Формула-К» – производство материалов для дорожной разметки (краска, термопластик, холодный пластик, спрей-пластик); производство материалов для огнезащиты.

ООО «Айтехникс» – содержание, строительство и реконструкция светофорных объектов, дорожно-знаковой информации; производство светофорных объектов; обслуживание систем видеонаблюдения.

ООО «ГРАНД» – контроль качества (входной контроль качества разметочных материалов и изделий; операционный, приемочный и эксплуатационный контроль качества дорожной разметки; сертификационные испытания продукции).

Основными конкурентами группы компаний «Бриз» на рынке работ по нанесению дорожной разметки являются: аффилированные друг другу ООО «СМЭП», ООО «СМЭП+» и ООО «СибСМЭП», а также ООО «ПФХ «Безопасный город», ООО «Красноярскдорремстрой», ГПКК «КрайДЭО».

Качество дорожной разметки как фактор обеспечения безопасности дорожного движения и эффективности использования бюджетных средств

Качество дорожной разметки как фактора обеспечения безопасности дорожного движения напрямую зависит от ее функциональной долговечности, определяющейся периодом, в течение которого разметка отвечает требованиям ГОСТ, а разрушение и износ разметки каждого типа по площади не превышают установленных значений (для разметки, нанесенной из пластичных материалов с толщиной нанесения 1,5 мм и более 25-30% в зависимости от вида, для остальной разметки – 50%).

Кроме того, обеспечение максимального срока службы разметки, превышающего срок ее функциональной долговечности, важно с точки зрения эффективности использования средств, направленных на ее нанесение.

Срок службы дорожной разметки зависит от следующих факторов:

качества дорожного покрытия и его подготовки для нанесения разметки (долговечность разметки находится в обратной зависимости от степени изношенности дорожного покрытия);

условий движения на участке нанесения разметки;

контроля качества разметки, предусматривающего входной контроль на соответствие материалов установленным требованиям, операционный контроль при нанесении разметки, приемочный контроль, контроль в процессе эксплуатации;

содержания дорожного покрытия.

Как показала проверка, не все из вышеуказанных факторов были полностью учтены в 2016 году при нанесении дорожной разметки.

Так, в ходе выездных проверок состояния дорожной разметки, нанесенной в 2016 году, установлено следующее.

Решением краевой комиссии по безопасности дорожного движения на ряде участков автодороги Красноярск – Енисейск осевая и краевая линии разметки выполнены термопластиком. При этом на осевой линии выполнена продольная шумовибрационная полоса.

Из четырех пикетов, на которых выполнены работы по нанесению продольных шумовых полос термопластичными материалами, в хорошем состоянии сохранилась разметка лишь на участке км 299,940 – 300,160, на остальных трех участках общей протяженностью 1,345 км разметка отсутствует (полностью сошла), сумма неэффективных расходов краевого бюджета составила 115, 3 тыс. рублей.

Также установлен существенный износ краевой линии разметки.

Ускоренная деградация нанесенной является одновременно следствием ряда неучтенных факторов:

узкой ширины полос движения, повышающей вероятность наезда на линии продольной разметки;

характера маневра автомобилей на данных участках дороги, представляющих горизонтальные кривые малого радиуса, что предопределяет повышенный износ разметки с внутренней стороны кривой за счет смещения к ней траектории движения автомобилей;

особенностей зимнего содержания автомобильных дорог, включающего в себя использование специализированных дорожных машин, удаляющих разметку, нанесенную пластичными материалами вместе с наледью и снежным накатом.

Из 6 пикетов автодороги Красноярск – Енисейск, на которых осуществлены работы по установке световозвращателей (катафотов) совместно с разметкой 1.14.1 «зебра» зафиксированы остаточные элементы светоотражателей, либо их полное отсутствие, что также является следствием особенностей зимнего содержания дороги.

Согласно подпункту 2 пункта 8 «Гарантийные обязательства» государственного контракта № 2015.70363 от 04.03.2015 срок службы световозвращателей не менее 1 года со дня подписания сторонами акта сдачи-приемки выполненных работ, за исключением случаев преднамеренного повреждения дорожной разметки со стороны третьих лиц.

Согласно акту сдачи-приемки выполненных работ № 31 от 25.05.2016 в Емельяновском районе на дороге Красноярск – Енисейск установлено 132 шт. световозвращателей совместно с разметкой 1.14.1 «зебра» на общую сумму 61,36 тыс. рублей.

Претензии со стороны заказчика – КГКУ «КрУДор» в адрес подрядчика, либо организации, занимающейся содержанием дороги, не предъявлялись.

В результате визуального осмотра установлено неудовлетворительное состояние большинства дублирующих дорожных знаков (стертость, нечеткость). Учитывая специфику нанесения, знаки не подлежат частичному обновлению, а требуют полной замены.

С учетом стоимости указанных дублирующих знаков (штучные формы) от 31,3 до 51,4 тыс. рублей обоснованность их применения может быть поставлена под сомнение.

Необходимо отметить, что производство штучных форм в России не осуществляется, как и производство световозвращающих материалов (пленок) для дорожно-знаковой информации.

Оценка коррупционных рисков

В ходе оценки коррупционных рисков при использовании средств краевого бюджета на реализацию мероприятий по нанесению дорожной разметки выявлены коррупционные риски, связанные с непрозрачностью самостоятельного планирования сотрудниками КГКУ «КрУДор» работ по нанесению дорожной разметки, включая принятие решений о выборе маркировочных материалов.

Выводы

Дорожная разметка является обязательным элементом обустройства автомобильных дорог с усовершенствованным покрытием, обеспечивающим безопасность дорожного движения.

Совокупный объем краевого рынка деятельности по обустройству дорог основными элементами, включая дорожные знаки и ограждения, а также светофорные объекты, оценивается в размере порядка 2 млрд рублей, в том числе рынка деятельности по нанесению дорожной разметки – 650 млн рублей.

Годовая нормативная потребность в средствах на финансовое обеспечение мероприятий по нанесению дорожной разметки на региональных и межмуниципальных дорогах края в размере 516 455,4 тыс. рублей обеспечена лишь на 32,7% (169 079,0 тыс. рублей), затраты муниципальных образований по всему объему выполненных работ по нанесению дорожной разметки в 2016 году составили 51 049,65 тыс. рублей или 10-15% от норматива.

Потребность г. Красноярска по приведению основных элементов обустройства улично-дорожной сети в надлежащее состояние оценивается в 325 млн рублей в год (разметка – 185 млн рублей, дорожные знаки – 60 млн рублей, светофоры – 80 млн рублей).

В условиях необеспеченности нормативным финансированием планирование работ по нанесению дорожной разметки, включая принятие решений о выборе маркировочных материалов, носит непрозрачный характер,

осуществляется сотрудниками КГКУ «КрУДор» самостоятельно, что может нести коррупционные риски.

В сети региональных и межмуниципальных дорог края разметка в 2016 году нанесена на 4 731,23 км или 86,3% от протяженности дорог с асфальтобетонным покрытием (5 480 км).

В целом в 2016 году в крае выполнены работы по нанесению дорожной разметки на региональных и муниципальных автомобильных дорогах в объеме 1 768 704,12 п.м и 880 087,7 кв.м., затраты по всему объему выполненных работ составили 220 128,66 тыс. рублей.

Сравнение стоимости работ по нанесению дорожной разметки с рядом регионов России показало, что средняя стоимость регионального заказа на территории края по нанесению разметки имеет наименьшую величину.

В ходе проверки выявлены существующие резервы повышения эффективности использования бюджетных средств, направляемых на осуществление мероприятий по нанесению дорожной разметки.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия Правительству края предложено:

с учетом проведения в городе Красноярске XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года совместно с администрацией г. Красноярска рассмотреть вопрос комплексного обеспечения обустройства улично-дорожной сети города соответствующими элементами;

в целях оптимизации расходов краевого бюджета и повышения качества разметки рассмотреть вопрос заключения длительных контрактов по ее нанесению;

принять меры по наращиванию объемов нанесения разметки с применением долговечных материалов;

принять меры по устранению недостатков, установленных в ходе контрольного мероприятия.

Отчет о результатах контрольного мероприятия направлен в Законодательное Собрание края, в Правительство края.

**Контрольное мероприятие
«Проверка эффективности использования средств, выделенных
на развитие вида спорта хоккей с мячом в Красноярском крае»**

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «26» октября 2017 № 14)

Контрольное мероприятие проведено в соответствии с планом работы Счетной палаты Красноярского края на 2017 год.

Объекты контрольного мероприятия: министерство спорта Красноярского края, краевое государственное автономное учреждение дополнительного образования «Специализированная детско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва по хоккею с мячом «Енисей», автономная некоммерческая организация «Профессиональный клуб по хоккею с мячом «Енисей».

Проверяемый период деятельности: 2016 год.

Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» может быть заменено словом «край», словосочетание «Российская Федерация» – «РФ», «Россия», в соответствующем падеже. Применены следующие сокращения: министерство спорта Красноярского края – Минспорт края, Министерство; краевое государственное автономное учреждение дополнительного образования «Специализированная детско-юношеская спортивная школа олимпийского резерва по хоккею с мячом «Енисей» – ДЮСШОР «Енисей», Школа; автономная некоммерческая организация «Профессиональный клуб по хоккею с мячом «Енисей» – Профессиональный клуб «Енисей», Клуб.

Результаты контрольного мероприятия

Согласно статье 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в проверяемой сфере относится решение вопросов осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта, организации и проведения официальных региональных и межмуниципальных физкультурных, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, обеспечения подготовки спортивных сборных команд субъекта Российской Федерации, в том числе среди лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, а также присвоения спортивных разрядов и соответствующих квалификационных категорий спортивных судей в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Основой законодательства Российской Федерации по физической культуре и спорту является Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической

культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о спорте). В соответствии с действующим законодательством на субъекты Российской Федерации возложено развитие либо содействие развитию всех частей спорта, при этом основными зонами ответственности является детско-юношеский спорт и адаптивный спорт и физическая культура.

Региональные спортивные федерации (общественные организации) во взаимодействии с иными субъектами физической культуры и спорта обязаны обеспечивать развитие соответствующего вида спорта в субъекте Российской Федерации в соответствии с программой его развития.

Основные направления государственной политики в сфере развития хоккея с мячом

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р, определена стратегическая цель государственной политики в сфере физической культуры и спорта – создание условий, ориентирующих граждан на здоровый образ жизни, в том числе на занятия физической культурой и спортом, развитие спортивной инфраструктуры, а также повышение конкурентоспособности российского спорта.

Согласно Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.08.2009 № 1101-р) одной из проблем в сфере физической культуры и спорта является отсутствие эффективной системы детско-юношеского спорта, отбора и подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд страны. В целях практической реализации целей и задач Стратегии разработана Концепция федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016 - 2020 годы» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.01.2014 № 2-р). В Концепции отмечено, что «сферы деятельности, охватывающие массовую физическую культуру и спорт, детский спорт, формирование и подготовку спортивного резерва, а также подготовку спортсменов спортивных сборных команд Российской Федерации, образуют единое целое. Нерешенность проблем отдельных направлений приводит к отсутствию стабильного результата во всей отрасли. Соответственно, комплексное решение проблем возможно только на основе инфраструктурных решений по всем соответствующим направлениям».

Основным документом, определяющим стратегию (цели, задачи), скоординированные по срокам, средствам и методам реализации мероприятий, обеспечивающих решение приоритетных задач развития хоккея с мячом в Российской Федерации, включая подготовку спортсменов сборных команд

страны по хоккею с мячом к ежегодным чемпионатам и первенствам мира, является Программа развития хоккея с мячом в Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Министерством спорта России (приказ от 30.12.2014 № 1094) и Исполкомом общероссийской общественной организации «Федерация по хоккею с мячом России».

Программой развития хоккея с мячом в Российской Федерации до 2020 года предложено инициировать вопрос о строительстве малобюджетных крытых спортивных сооружений по хоккею с мячом в ряде регионов, включая Красноярский край.

Согласно приказу Министерства спорта России от 14.02.2014 № 83 «Об утверждении перечня базовых видов спорта на 2014-2018 годы» хоккей с мячом, как неолимпийский вид спорта, включен в базовые виды спорта для Красноярского края. В Концепции развития системы подготовки спортивного резерва Красноярского края до 2019 года указано, что хоккей с мячом относится ко второй категории по степени важности развития на территории края после олимпийских видов спорта.

Красноярской краевой общественной организацией «Федерация хоккея с мячом» (аккредитована Минспортом края приказом от 31.12.2014 № 452п, далее – Краевая федерация хоккея с мячом), утверждена Программа развития массового хоккея с мячом в Красноярском крае на 2014-2018 годы.

В крае стратегические, концептуальные документы по развитию хоккея с мячом, развитию Профессионального клуба «Енисей» не приняты.

Анализ действующих региональных документов стратегического планирования показал следующие недостатки.

При наличии у субъектов Российской Федерации соответствующих полномочий, установленных Федеральным законом о спорте, в числе задач, поставленных перед органами государственной власти края в Законе Красноярского края от 21.12.2010 № 11-5566 «О физической культуре и спорте в Красноярском крае» (далее – Закон края о спорте), не отражены приоритетные направления деятельности в сфере развития физической культуры и спорта, обозначенные в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года и Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года. Так, не предусмотрены задачи, связанные с развитием спорта высших достижений, совершенствованием подготовки спортсменов высокого класса и спортивного резерва для повышения конкурентоспособности спорта Красноярского края на международной спортивной арене.

Правительством края не реализовано полномочие по принятию стратегии развития физической культуры и спорта в крае (пункт 1 статьи 4 Закона края о спорте). Нормативное правовое регулирование и функции по разработке

государственной политики в соответствующей области (сфере) государственного управления статьей 22 Закона края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края» возложены на соответствующие министерства края.

Недостатки нормативного правового регулирования

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих сферу спорта, включая развитие вида спорта хоккей с мячом в крае, выявил ряд нарушений и недостатков.

В Законе края о спорте не предусмотрены:

полномочие органов государственной власти края по утверждению порядка обеспечения спортивных сборных команд края и порядок не регламентирован;

ограничения, установленные в статье 19.1 Федерального закона о спорте, в отношении направлений расходования профессиональным спортивным клубом бюджетных ассигнований в форме субсидий.

В нарушение статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок определения объема субсидии на поддержку спортивного клуба для развития профессионального хоккея с мячом Правительством края фактически не установлен.

В Программе о спорте показатели эффективности использования бюджетных средств, направленных на развитие хоккея с мячом, на 2017 год установлены в виде отсылочной нормы (выполнение показателей результативности, установленных соглашением о предоставлении субсидии на поддержку спортивных клубов), что не соответствует макету программы, утвержденному постановлением Правительства края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации».

В нарушение пункта 1 статьи 11 Закона края о спорте порядок утверждения перечня профессиональных спортивных клубов, которым оказывается государственная поддержка из краевого бюджета, и перечень профессиональных спортивных клубов Правительством края не утвержден.

Постановлением Правительства края от 12.08.2014 № 356-п «Об утверждении Положения о министерстве спорта Красноярского края» (далее – Положение о Министерстве) полномочия Правительства края по установлению общих принципов и критериев формирования списков кандидатов в спортивные сборные команды края, порядка их утверждения переданы Министерству спорта края, что противоречит пункту 8 статьи 4 Закона края о спорте.

В нарушение статьи 16.1 Федерального закона о спорте Министерством не утвержден порядок разработки и представления программ развития видов

спорта, ежегодные отчеты Краевой федерации хоккея с мячом о реализации Программы развития массового хоккея с мячом в Красноярском крае на 2014-2018 годы отсутствуют в Министерстве.

Министерством в нарушение пункта 1 статьи 36.1 Федерального закона о спорте не утвержден список кандидатов в спортивную сборную команду по хоккею с мячом, формируемый Краевой федерацией хоккея с мячом.

Министерством спорта края не определены единые подходы к регламентации обеспечения спортивной экипировкой профессиональных клубов (включая перечень лиц, обеспечиваемых экипировкой), осуществлению закупок.

Система взаимодействия при реализации вопросов развития хоккея с мячом

Система управления в области физической культуры и спорта обусловлена полномочиями, перечнем субъектов физической культуры и спорта, закрепленными Федеральным законом о спорте.

Членами Международной федерации хоккея с мячом (FIB) являются 34 национальные федерации, включая Федерацию хоккея с мячом России. FIB установлены Правила игры в хоккей с мячом, осуществляется организация и проведение международных соревнований.

Федерация хоккея с мячом России организует и проводит всероссийские мероприятия, утверждает программы развития хоккея с мячом в России, устанавливает регламенты проведения соревнований в каждом игровом сезоне.

Краевая федерация хоккея с мячом аккредитована Минспорта края на 4 года приказом от 31.12.2014 № 452п. Членами федерации являются физические лица (уплатившие вступительный и текущие членские взносы). На официальном сайте Краевой федерации хоккея с мячом отсутствует реестр членов федерации.

Государственная поддержка федерации (в виде предоставления средств из краевого бюджета) не оказывается. Финансовое обеспечение реализации полномочий федерации по проведению соревнований осуществляется через предоставление средств краевого бюджета КГАУ «Центр спортивной подготовки», а также за счет средств спонсоров.

Основными целями деятельности Краевой федерации хоккея с мячом являются:

объединение усилий членов федерации и всех заинтересованных организаций в развитии хоккея с мячом как массового вида спорта;

развитие хоккея с мячом в крае, повышение его роли во всестороннем и гармоничном развитии личности, укреплении здоровья, формирование здорового образа жизни.

К числу видов деятельности, осуществляемых Краевой федерацией хоккея с мячом, отнесено 22 направления, от организации спортивно-массовой и учебно-

тренировочной работы по хоккею с мячом до подготовки спортсменов высокого класса, содействия строительству и реконструкции спортивных объектов, баз, лагерей, создания организаций, связанных с обеспечением спортсменов необходимым спортивным инвентарем, одеждой, обувью.

О низком уровне взаимодействия Министерства и Краевой федерации хоккея с мячом свидетельствует отсутствие в министерстве актуальной информации и ежегодных отчетов о деятельности федерации, что приводит к невозможности оценки результатов ее деятельности. Согласно пункту 5 Программы развития массового хоккея с мячом в Красноярском крае на 2014-2018 годы контроль за реализацией программы возложен на Министерство спорта края, осуществляющее координацию исполнения программных мероприятий, оценку результативности, промежуточных результатов (ежегодно) и оценку реализации программы в целом. Фактически Министерством оценка результативности промежуточных результатов не осуществляется. Кроме того, Министерством не представлена информация о реализации прав по направлению своих представителей на заседания руководящих органов федерации (предусмотрено пунктом 12 статьи 13 Федерального закона о спорте).

В крае спортивную подготовку по хоккею с мячом осуществляют 4 учреждения.

Согласно статистической форме № 1-ФК «Сведения о физической культуре и спорте» в России в 2016 году занималось хоккеем с мячом 48 тысяч человек, в Красноярском крае – 3,6 тысяч человек, число штатных тренеров-преподавателей достигает 3 639 человек, в крае – 23 человека.

(человек)

Наименование показателя	2012		2013		2014		2015		2016	
	Россия	край	Россия	край	Россия	край	Россия	край	Россия	край
Число занимающихся	44 964	2 669	44 284	3 281	47 998	4 151	49 579	3 853	48 047	3 639
в т.ч. женщин	2 264	0	2 284	1	1 858	5	2 337	59	2 150	58
Число штатных тренеров-преподавателей	375	8	366	14	376	14	409	19	373	23

Данные о реализации в крае программ спортивной подготовки приведены в следующей таблице (статистическая форма № 5-ФК «Сведения по организациям, осуществляющим спортивную подготовку»).

Наименование показателя	2016	2015	2014	2013	2012
Число отделений	5	6	6	5	5
в т.ч. число отделений, имеющие право использовать слово «олимпийский»	1	1	1	1	1
Число занимающихся по программам спортивной подготовки	501	471	619	516	477
из них имеющие спортивные разряды	76	91	143	83	120
спортивные звания	18	19	12	0	0
Число кандидатов в сборные России (основной состав/резерв)	20/1	22/1	20/0	-	-

Число занимающихся по программам спортивной подготовки за период 2012-2016 годов увеличилось на 5%. В Открытом чемпионате Красноярского края (мужчины 2000 года рождения и старше) в 2016 году участвовало 5 команд, из них: 4 – из Красноярска, 1 – из Сосновоборска, в 2017 году – 7 команд, из них: 5 – из Красноярска, 1 – из Дивногорска, 1 – из Сосновоборска.

Профессиональный клуб «Енисей» учрежден ДЮСШОР «Енисей» как автономная некоммерческая организация в 2015 году и осуществляет свою деятельность на основании Устава, утвержденного приказом ДЮСШОР «Енисей» от 23.11.2015 № 194П (далее – Устав Клуба).

Приказом ДЮСШОР «Енисей» от 19.11.2015 № 194П создан высший коллегиальный орган управления – Совет автономной некоммерческой организации «Профессиональный клуб по хоккею с мячом «Енисей» (далее – Совет Клуба) в количестве 3 человек, сроком на 5 лет. Ранее высказанное Счетной палатой края предложение о включении в состав Совета Клуба представителей Министерства, возможности участия в высшем органе управления представителей команд (главных тренеров, начальников команд, менеджеров команд) и представителей Краевой федерации по хоккею с мячом не реализовано.

Уставом Клуба не предусмотрено осуществление контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Клуба со стороны учредителя, Совета Клуба. Соответственно, не предусмотрено создание органа (ревизионной комиссии), осуществляющего контрольные функции. Утверждение Советом Клуба годового отчета и годового бухгалтерского баланса без проведения проверки достоверности бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности (пункт 4.3.3 Устава Клуба) носит формальный характер.

В соответствии с пунктом 6.1 Устава Клуба руководство тренировочной деятельностью и спортивной подготовкой осуществляет Тренерский совет Клуба, состав которого определяется приказом директора Клуба.

По состоянию на 01.06.2017 из 19 членов хоккейной команды «Енисей» 14 спортсменов-инструкторов являются воспитанниками ДЮСШОР «Енисей».

В нарушение пункта 46 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» Клуб осуществлял медицинскую деятельность без соответствующей лицензии (неправомерные расходы за 2016 год составили 5 522,5 тыс. рублей).

Финансовое обеспечение и достижение показателей результативности

Средства на развитие хоккея с мячом из краевого и федерального бюджетов предусмотрены в государственной программе Красноярского края «Развитие физической культуры и спорта».

(тыс. рублей)

Наименование расходов	2015	2016	2017(план)	2018(план)
Субсидия на финансовое обеспечение выполнения государственного задания (школа+клуб)	298 726,5	0,0	0,0	0,0
в т.ч. на проведение и участие в соревнованиях	47 739,6	0,0	0,0	0,0
Субсидия Профессиональному клубу «Енисей» для развития профессионального хоккея с мячом		223 943,2	236 923,4	223 943,2
в т.ч. на проведение и участие в соревнованиях		52 534,9	57 084,0	52 534,9
Субсидия на финансовое обеспечение выполнения государственного задания (ДЮСШОР «Енисей»)		65 864,5	68 629,6	64 191,4
в т.ч. на проведение и участие в соревнованиях		2 771,6	4 536,2	4 536,2
Субсидия на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (ДЮСШОР «Енисей»)		800,0	1 000,0	1 000,0
Субсидия на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в части расходов на соревнования по хоккею с мячом	90,8	127,0	312,6	312,6
Итого	298 817,3	290 734,7	306 865,6	289 447,2

При значительном объеме средств, предоставляемых на развитие профессионального спорта, полномочия Минспорта края по контролю за деятельностью клубов ограничены. Например, действующим законодательством не предусмотрено утверждение Министерством или высшим органом управления плана финансово-хозяйственной деятельности автономных некоммерческих организаций (в разрезе доходов и расходов).

По данным Министерства спорта края для обеспечения федерального стандарта спортивной подготовки Школе требуется дополнительно 9,9 млн рублей ежегодно, что приводит к необходимости привлечения средств родителей воспитанников школы. Кроме того, на конец 2016 года сложилась задолженность перед поставщиками коммунальных услуг в размере 6,5 млн рублей (причина образования задолженности – рост тарифов в течение года).

В виде доходов от приносящей доход деятельности Школа и Клуб получают до 20 млн рублей в год.

Средства предоставляются Клубу и Школе на основании заключаемых соглашений, проверка реализации которых установила следующее.

Субсидия Профессиональному клубу «Енисей»

Соглашением от 12.01.2016 № 2, заключенным между Министерством спорта края и Клубом, установлены показатели результативности использования субсидии. Данные о плановых и фактических значениях показателей приведены в таблице.

Показатели результативности (с учетом внесенных изменений)	Предусмотрено в Соглашении	Фактический результат по состоянию на 31.12.2016
Спортивные результаты в игровом сезоне	х	х
Чемпионат России по хоккею с мячом среди команд Суперлиги	¼ финала (8 место)	1 место
Кубок России по хоккею с мячом	¼ финала (8 место)	2 место
Кубок мира по хоккею с мячом	¼ финала (8 место)	¼ финала (8 место)
Всероссийские соревнования (Первенство России) по хоккею с мячом среди команд Высшей лиги и молодежных команд Суперлиги	4 место	2 место
IV Суперкубок России – 2016	1-2 место	1 место
Доля проведенных Получателем в качестве принимающей стороны матчей (домашних игр) в общем количестве таких запланированных в качестве принимающей стороны матчей (домашних игр) в соответствии с календарем игр, утвержденным спортивной федерацией по соответствующему виду спорта (профессиональной лигой)	100%	100%

Как следует из приведенных данных, Клубом достигнуты более высокие результаты, чем предусмотрено в Соглашении, что может свидетельствовать об их занижении на этапе подготовки Соглашения. При этом итоги участия Клуба в соревнованиях стали известны в марте 2016 года при необходимости проведения Министерством оценки достижения значений показателей результативности использования субсидии за 2016 год, в соответствии с Порядком предоставления субсидии, в срок не позднее 01.03.2017.

В каждом сезоне 5-8 игроков Хоккейной команды «Енисей» включаются Федерацией хоккея с мячом России в число лучших хоккеистов сезона.

Субсидия на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ДЮСШОР «Енисей»

Государственное задание Школе на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов утверждено приказом Министерства от 15.01.2016 № 15п. Проверкой установлено, что в ноябре 2016 года ряд показателей Госзадания уточнены (соответствуют фактическим значениям сложившимся по итогам года).

Данные об исполнении показателей Госзадания приведены в таблице.

Показатели Государственного задания, характеризующие объем услуг	Плановые значения Государственного задания на 2016 год, в редакции на			Факт 2016	Справочно: план на 2017 -2018 годы
	15.01.2016	03.11.2016	23.11.2016		
Спортивная подготовка по неолимпийским видам спорта. Хоккей с мячом (тренировочный этап, этап спортивной специализации), человек	44	42	42	42	44
Спортивная подготовка по неолимпийским видам спорта. Хоккей с мячом (совершенствование спортивного мастерства), человек	29	23	23	23	29
Реализация дополнительных общеобразовательных предпрофессиональных программ. Хоккей с мячом, человек	178	182	182	182	178
Реализация дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ, человек	0	50	50	50	0
Организация отдыха детей и молодежи, человек	224	224	175	175	224
Обеспечение доступа к объектам спорта спортсменов, количество договоров	7	7	7	7	7

В нарушение пункта 5 Порядка формирования государственного задания в отношении краевых государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства края от 09.10.2015 № 539-п, объем субсидии Школе на финансовое обеспечение выполнения государственного задания уменьшен без соответствующего изменения государственного задания (на 929,9 тыс. рублей).

Формирование доходов и расходование средств

ДЮСШОР «Енисей»

Источниками формирования доходов Школы в 2016 году являлись краевой бюджет (66,7 млн рублей), доходы от оказания платных услуг и целевые поступления (14,2 млн рублей).

В нарушение пункта 2.5 Устава Школы в числе доходов от оказания платных услуг 26,0 тыс. рублей получено за хранение торгового оборудования, 1 057,5 тыс. рублей за предоставление помещений в аренду. Договоры аренды заключены в 2011 году и за период их действия размер арендной платы не пересматривался. Так при среднерыночной стоимости аренды для размещения оборудования сотовой связи в крае 30,0 тыс. рублей в месяц, доходы Школы за период с 2011 по 2016 годы могли составить до 3,4 млн рублей (поступило 215 тыс. рублей).

На долю расходов по оплате труда приходится 69%, оплату коммунальных услуг – 21%, на приобретение спортивной формы и инвентаря направлено всего 3% средств.

Профессиональный клуб «Енисей»

Более 98% доходов Клуба формируется за счет субсидии из краевого бюджета на поддержку спортивного клуба для развития профессионального хоккея с мячом. Из средств субсидии 195 620,2 тыс. рублей направлено на обеспечение деятельности хоккейной команды «Енисей», 17 786,5 тыс. рублей – хоккейной команды «Енисей - 2», 10 536,5 тыс. рублей – расходы на управление.

Проверка формирования доходов Клуба и их расходования показала ряд недостатков, отражающихся на достоверности доходов и расходов.

1. Не организована регистрация договоров на предоставление рекламных услуг (в 2016 году заключено 14 договоров на сумму 1 546,1 тыс. рублей).

2. Планирование доходов осуществляется при отсутствии методики расчета стоимости билетов на матчи, буклетов (программок), календарей. Не организован бухгалтерский учет билетов по стоимости и в разрезе мероприятий, количество проданных билетов и их стоимость в разрезе мероприятий не подтверждены учетными документами.

3. Учетная политика Клуба не предусматривает механизмы осуществления контроля за реализацией и возвратами билетов через кассу и мест через систему «Internet-Платежка», учета и реализации информационных буклетов (программ), календарей, в том числе в разрезе матчей, а также формы отчетов по агентским договорам.

Для 6 категорий зрителей установлена возможность бесплатного посещения матчей команды «Енисей», при этом учет количества зрителей данных категорий не ведется.

4. Выстроенная система бухгалтерского учета не достаточно информативна и не позволяет подтвердить достоверность учета отдельных параметров финансового функционирования организации. Проверка ведения бухгалтерского учета показала нарушения Учетной политики Клуба, утвержденной приказом от 01.01.2016 № 9П, установлены факты отсутствия в первичных учетных документах всех необходимых реквизитов, включая подписи, подтверждающие получение товарно-материальных ценностей, а также несвоевременность сдачи первичных учетных документов подотчетными лицами.

5. В нарушение статьи 19 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» в Клубе не осуществляется внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни.

6. Перечень выдаваемой работникам Клуба спортивной формы не соответствовал перечню, предусмотренному Порядком обеспечения спортивной формой.

Внутренними нормативными актами Клуба не предусмотрено обеспечение спортивной формой оператора видеосвязи, старшего администратора, ведущего менеджера (зав. складом), ведущего менеджера по связям с общественностью, врача, массажиста. За 2016 год на данные цели направлено 186,1 тыс. рублей.

На обеспечение экипировкой одного спортсмена команды «Енисей» в 2016 году направлено 175 тыс. рублей, команды «Енисей - 2» – 39 тыс. рублей.

7. В нарушение приказа Клуба от 01.01.2016 № 11П осуществлены расходы на питание спортсменам-инструкторам и тренерам при проведении учебно-тренировочных сборов (сверх норматива 1,5 тыс. рублей) в общей сумме 1 930,0 тыс. рублей

8. Проверка показала, что при наличии в штате Клуба фотографа и оператора видеосвязи за счет средств от приносящей доход деятельности оплачены услуги фото- и видеосъемки сторонним организациям на общую сумму 40,6 тыс. рублей.

9. Анализ заключенных контрактов со спортсменами-инструкторами хоккейной команды «Енисей» показал, что в нарушение статей 30, 32 Регламента проведения Всероссийских соревнований по хоккею с мячом сезона 2015-2016 годов, утвержденного Исполкомом Федерации по хоккею с мячом 30.09.2014

(с учетом дополнений от 22.03.2016), Клубом заключены контракты с хоккеистами с несоблюдением типовой формы контракта, утвержденной Федерацией хоккея с мячом.

10. При начислении премиальных выплат работникам Клуба были допущены нарушения Положения об оплате труда (неправомерные расходы): премирование административно-управленческого персонала без проведения оценки (110,4 тыс. рублей) и за выполнение заданий особой важности и сложности, которые не устанавливались учредителем (101,3 тыс. рублей).

Выводы

Основные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере физической культуры и спорта связаны с развитием детско-юношеского спорта и адаптивного спорта. При этом регионы обязаны содействовать развитию всех составляющих сферы физической культуры и спорта, включая профессиональный спорт.

Проверка реализации субъектами физической культуры и спорта целей их создания показала низкий уровень взаимодействия всех участников системы, направленной на развитие хоккея с мячом в крае, включая Министерство, Профессиональный клуб «Енисей», ДЮСШОР «Енисей» и Краевую федерацию хоккея с мячом.

Полномочия по развитию соответствующего вида спорта в субъекте Российской Федерации в соответствии с программой его развития возложены на региональные спортивные федерации (общественные организации) во взаимодействии с иными субъектами физической культуры и спорта.

В региональных документах среднесрочного планирования, затрагивающих вопросы развития физической культуры и спорта, принятых органами исполнительной власти края не уделяется внимание развитию конкретных видов спорта либо такие документы не принимались.

Хоккей с мячом является базовым видом спорта для Красноярского края, команды Клуба и Школы добиваются высоких результатов на международных и российских соревнованиях. Однако вызывает сомнение возможность достижения показателей запланированных в Программе развития массового хоккея с мячом в Красноярском крае на 2014-2018 годы при отсутствии разработанной органами исполнительной власти края системы конкретных мер, направленных на развитие хоккея с мячом.

Министерством спорта края не обеспечено выполнение возложенных на орган исполнительной власти края функций, таких как регламентация отдельных вопросов развития как хоккея с мячом, так и сферы физической культуры и спорта в целом, контроль за реализацией Программы развития хоккея с мячом.

При высоком уровне финансовой зависимости профессиональных клубов от краевого бюджета, а также степени их самостоятельности

при незначительности требований по регламентации их деятельности, Министерством не инициировано введение единых подходов к расходованию клубами бюджетных средств.

Хоккей с мячом относится к «высокозатратным» видам спорта с точки зрения создания и функционирования спортивных объектов, отвечающих требованиям к спортивным сооружениям, задействованным в подготовке спортивного резерва и проведении спортивных соревнований. Подготовка к проведению Универсиады позволит существенно обновить инфраструктуру хоккея с мячом в городе Красноярске, в тоже время, инфраструктурное обновление не предусматривается в территориях края. Развитие хоккея с мячом возможно только при значительных финансовых вливаниях, пересмотре механизмов финансирования с целью активизации негосударственных источников финансирования.

По результатам контрольного мероприятия подготовлены предложения Правительству Красноярского края:

устранить нарушения и недостатки в нормативном правовом регулировании сферы физической культуры и спорта;

разработать стратегию развития физической культуры и спорта в крае;

продолжить внедрение в целях совершенствования государственного управления министерстве спорта Красноярского края проектного подхода для решения приоритетных задач;

разработать региональную программу развития хоккея с мячом в крае, включающую создание сети филиалов ДЮСШОР «Енисей», поддержку создания отделений хоккея с мячом в муниципальных учреждениях спорта, строительство малобюджетных спортивных сооружений в муниципальных образованиях края, участие в заявочных мероприятиях по проведению российских и международных соревнований на вновь строящемся Стадионе «Енисей, использование Стадиона «Локомотив»;

разработать механизмы поддержки негосударственных организаций в целях вовлечения в оказание услуг в сфере физической культуры и спорта, создания спортивных объектов;

пересмотреть подходы к организации системы управления автономными некоммерческими организациями, созданными в профессиональном спорте, включая формирование высших органов управления указанными организациями, введение единых подходов к расходованию клубами бюджетных средств;

рассмотреть вопрос о возможности внедрения в детско-юношеских школах олимпийского резерва системы оплаты труда тренеров, предусматривающей повышение заработной платы, с целью привлечения в число тренеров бывших спортсменов профессиональных клубов, которые могут передать личный опыт участия во всероссийских и международных соревнованиях.

Контрольное мероприятие
«Проверка финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий Красноярского края, функционирующих в сфере дорожной деятельности (КрайДЭО, Лесосибирск-Автодор, Большемуртинское ДРСУ, Балахтинское ДРСУ, Каратузское ДРСУ)»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от «01» декабря 2017 г. № 18)

Контрольное мероприятие проведено в соответствии с пунктом 2.1.2.3 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2016 год.

Объекты мероприятия: государственное предприятие Красноярского края «Дорожно-эксплуатационная организация» (КрайДЭО); государственное предприятие Красноярского края «Лесосибирск-Автодор» (Лесосибирск-Автодор); государственное предприятие Красноярского края «Большемуртинское дорожное ремонтно-строительное управление» (Большемуртинское ДРСУ); государственное предприятие Красноярского края «Балахтинское дорожное ремонтно-строительное управление» (Балахтинское ДРСУ); государственное предприятие Красноярского края «Каратузское дорожное ремонтно-строительное управление» (Каратузское ДРСУ).

Исследуемый период: 2016 год, предшествующие и последующие периоды по отдельным вопросам.

Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» заменяется словом «край».

Результаты контрольного мероприятия
Анализ реформирования дорожной отрасли края

Общая протяженность краевых автомобильных дорог (без улично-дорожной сети) составляет 34,7 тыс. км, в том числе:

1,2 тыс. км автодорог федерального значения (Р-255 «Сибирь» (М-53) «Байкал», Р-257 (М-54) «Енисей» и «Автомобильный подъезд до аэропорта от г. Дудинка»);

16,8 тыс. км автодорог регионального и межмуниципального значения, включая 2,6 тыс. км автозимников и 8 км дорог необщего пользования;

16,7 тыс. км автодорог местного значения, включая 6,3 тыс. км автозимников.

Данное разделение автодорог определяет закрепление обеспечения осуществления дорожной деятельности в отношении соответствующих автомобильных дорог за федеральными, региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также иными лицами, являющимися собственниками автомобильных дорог или правообладателями земельных участков, на которых они расположены.

Соответственно в отношении автодорог федерального значения заказчиками работ по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог выступают ФКУ «Байкалуправтдор» и ФКУ Упрдор «Енисей», в отношении автодорог регионального и межмуниципального значения – КГКУ «КрУДор», в отношении автодорог местного значения – муниципальные заказчики.

В структуре органов исполнительной власти края компетенции в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности закреплены за Минтрансом, в ведомственном подчинении которого находится КГКУ «КрУДор», а также входящие в структуру дорожной отрасли края 7 краевых государственных унитарных предприятий, функционирующих в сфере дорожного строительства: КрайДЭО, Лесосибирск-Автодор, Большемуртинское ДРСУ, Балахтинское ДРСУ, Каратузское ДРСУ, ГПКК «Ачинское ДРСУ» (далее – Ачинское ДРСУ), ГПКК «ДРСУ-10» (далее – ДРСУ-10).

До 16.11.20175 все ГПКК дорожной отрасли были включены в перечень социально значимых краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, и не подлежали приватизации.

В 2016 году ГПКК дорожной отрасли обслуживалось 22 739,31 км дорог, в том числе: 931,05 км – федеральных, 13 953,89 км краевых дорог (в том числе 9,6 км – на субподряде); 5,0 км межпоселенческих дорог; 5 318,68 км улично-дорожной сети; 2 514,93 км автозимников (в том числе 2 402,86 км краевых); 15,25 км ледовых и паромных переправ; 0,51 км наплавных мостов и 13 метеостанций.

Также в 2016 году проведено ремонтов дорог протяженностью 597,9 км: 51,6 км федеральных, 374,7 км – краевых; 171,6 км улично-дорожной сети.

Изменения в части управления и обеспечения деятельности дорожной отрасли края с 2010 года и по настоящее время обусловлены двумя основными факторами.

Это воссоздание системы регионального и муниципальных дорожных фондов вследствие изменений федерального законодательства, а также осуществление ведомственных мероприятий Минтранса, направленных на структурные преобразования в системе управления краевым дорожным хозяйством.

Проверки использования средств дорожного фонда края, проведенные Счетной палатой края в 2012 и 2017 годах, показали, что его воссоздание не привело к существенным изменениям положения дел в дорожной отрасли,

⁵ До принятия Законодательным Собранием края постановления № 4-1100П «О внесении изменений в постановление Законодательного Собрания края от 10 ноября 2011 года № 13-6427п «О перечне социально значимых краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности».

фактический уровень финансирования которой не позволяет выйти на нормативный уровень содержания и ремонта обслуживаемой сети автодорог.

Трехкратный дефицит средств на осуществление дорожной деятельности не позволит устранить в ближайшем будущем разрыв между фактическим состоянием сети краевых дорог и нормативными требованиями (более 30% общей протяженности дорог, прошедших диагностику, не соответствуют нормативным требованиям по ровности, прочности, сцепным характеристикам покрытия и нуждаются в незамедлительном ремонте)

Существующее финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении сети региональных автодорог позволяет поддерживать их текущее состояние, незначительно улучшая характеристики, аналогичным образом влияя на деятельность ГПКК дорожной отрасли, находящихся в сильной зависимости от бюджетного финансирования.

Сведения о динамике совокупных показателей деятельности ГПКК дорожной отрасли представлены в таблице.

(млн рублей)

Показатели	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Выручка	3 282,6	3 894,0	4 407,8	5 122,8	5 445,4	6 178,2	7 253,2
Себестоимость	3 189,3	3 797,0	4 192,0	4 930,2	5 286,1	5 882,1	6 794,5
Прибыль от продаж	98,1	122,3	214,4	191,8	158,5	294,8	457,4
Убыток от продаж	6,1	26,3	3,1	-	-	-	-
Чистая прибыль	18,4	48,5	120,3	101,3	61,4	85,7	218,9
Чистый убыток		26,6	10,7	-	-	-	-
Рентабельность, %	0,6	0,6	2,6	2,1	1,2	1,5	3,2
Чистые активы		1 527,1	1 662,6	1 742,2	1 838,3	1 931,3	2 134,7
Балансовая стоимость недвижимого имущества		471,3	506,8	525,9	551,1	598,9	603,1
Среднесписочная численность, человек	3 656	3 660	3 580	3 725	3 815	3 889	3 966
Среднемесячная заработная плата, тыс. рублей		24,2	26,9	29,4	29,9	31,8	34,6
Общая сумма налогов в краевой бюджет		159,3	201,7	218,2	205,9	243,7	292,2
Отчисление от прибыли	2,0	2,4	6,0	5,1	3,1	4,3	10,9

Представленные данные свидетельствуют о росте показателей деятельности ГПКК дорожной отрасли, все из которых к концу рассмотренного периода являются прибыльными. Совокупный объем выручки предприятий за 2010-2016 годы вырос с 3,3 млрд рублей до 7,3 млрд рублей (в 2,2 раза), чистые активы увеличились с 1,5 млрд рублей до 2,1 млрд рублей (на 39,8%), среднесписочная численность – с 3 656 до 3 966 человек (на 8,5), рентабельность основной деятельности – с 0,6% до 3,2%.

Тем не менее, рентабельность остается на достаточно низком уровне; наблюдаются существенные колебания финансовых результатов, обусловленные формированием задолженности бюджета за выполненные работы (как плановой, так и просроченной), следствием которой выступает убыточность соответствующих направлений деятельности и необходимость замещения бюджетного финансирования кредитными ресурсами, влекущая дополнительные расходы на обслуживание долгов; недостаточная динамика обновления основных

фондов и т.д.

По оценке руководителей ГПКК дорожной отрасли воссоздание краевого и муниципальных дорожных фондов оказало положительное влияние на отрасль с точки зрения механизмов формирования и использования гарантированных целевых средств на осуществление дорожной деятельности, в том числе в муниципальных образованиях края. В то же время отмечена недостаточность соответствующих ассигнований.

В части осуществления ведомственных мероприятий Минтранса, направленных на структурные преобразования в системе управления краевым дорожным хозяйством, отмечаем следующее.

В 2013 году Счетной палатой края подготовлена аналитическая записка «Результаты реформирования дорожной отрасли Красноярского края» (далее – Аналитическая записка), целью которой являлась оценка влияния изменений в сфере дорожной деятельности в крае, произошедших в результате реформирования дорожной отрасли края в 2011-2012 годах.

Справочно. Мероприятия Минтранса по реформированию дорожной отрасли края предусматривали 3 этапа:

формирование новой географии обслуживания сети краевых автомобильных дорог с целью повышения эффективности деятельности дорожных организаций путем распределения имеющихся административно-материальных ресурсов по зонально-географическому принципу (создание 5 краевых госпредприятий по зонам: Север, Юг, Запад, Восток и Центр);

создание бюджетных учреждений на основе укрупненных унитарных предприятий;

объединение созданных учреждений с КГКУ «КрУДор» на правах региональных производственных филиалов.

В период 2010 – 2017 годов мероприятия, связанные с реформированием ГПКК дорожной отрасли, в краевых долгосрочных и государственных программах не предусматривались.

На момент подготовки Аналитической записки в рамках I этапа были переподчинены 9 филиалов КрайдЭО (Боготольский, Большеулуйский, Бирилюсский, Курагинский, Ермаковский, Шушенский, Мотыгинский, Новоселовский и Шарыповский) Ачинскому ДРСУ, ДРСУ-10, Лесосибирск-Автодору и Балахтинскому ДРСУ. География обслуживаемой сети Каратузского и Большемуртинского ДРСУ при этом изменений не претерпела.

Следовательно, этап I завершен не был (как и остальные этапы).

В результате проведенного анализа с учетом изменения действовавшего законодательства, увеличения конкуренции в отрасли, более гибких механизмов управления госпредприятиями, чем учреждениями, рисков ухудшения

управляемости в отрасли, позитивной динамики развития госпредприятий, зафиксированной на момент подготовки Аналитической записки, завершение запланированных структурных преобразований в отрасли было признано нецелесообразным. При этом Правительству края было предложено принятие мер по дальнейшему повышению эффективности деятельности ГПКК дорожной отрасли, в том числе их возможное акционирование.

При отказе от продолжения реализации дальнейших мероприятий по реформированию дорожной отрасли вопрос акционирования ГПКК дорожной отрасли перешел в практическую плоскость только в 2017 году в связи с изменением законодательства РФ о закупках, обязывающего государственные предприятия при осуществлении закупочной деятельности руководствоваться не Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», что с точки зрения коммерческих предприятий снижает оперативность и эффективность осуществления закупок в ходе финансово-хозяйственной деятельности и, как следствие, ставит под угрозу своевременность выполнения работ в рамках заключенных государственных и муниципальных контрактов.

Решение об акционировании поддержано руководителями ГПКК дорожной отрасли (за исключением Каратузского ДРСУ), также положительно оценивающими произошедшее в рамках I этапа реформирования дорожной отрасли перераспределение имеющихся административно-материальных ресурсов по зонально-географическому принципу, позволившему повысить эффективность ФХД (вследствие укрепления материально-технической базы, повышения оперативности управления, оптимизации логистических схем, повышения контроля качества выполняемых работ, оптимизации численности персонала, в том числе АУП и т.д.).

Одновременно ими отмечается нецелесообразность дальнейшей приватизации (продажи) пакетов акций образованных АО, что может повлечь риски невыполнения новыми собственниками не обеспеченных надлежащим финансированием имеющихся в настоящее время выполняемых обязательств по содержанию краевых и муниципальных дорог.

В настоящее время все 7 ГПКК дорожной отрасли включены в проект закона края «О прогнозном плане (программе) приватизации имущества на 2018 год и плановый период 2019 – 2020 годов» с дальнейшим их включением в перечень социально значимых краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности.

Таким образом, на текущем этапе развития дорожной отрасли края ситуация

в ней является стабильной, со слабо-положительным трендом.

Дальнейшее развитие ГПКК дорожной отрасли при прочих равных условиях связано с повышением эффективности их деятельности за счет внутренних резервов (повышение квалификации кадров, обновление основных фондов, развитие вспомогательных производств, применение новых технологий, оптимизация производственных процессов, поиск внебюджетных заказов и т.д.).

Однако основную роль в развитии предприятий будет играть финансовое обеспечение дорожных работ.

При необеспеченности нормативным финансированием из краевого бюджета работ по содержанию (менее 30%) и ремонту (менее 50%) краевых дорог, еще более низком уровне обеспечения дорожной деятельности в отношении автодорог местного значения (10-20%) существенное значение для ГПКК дорожной отрасли имеет их участие в содержании и ремонте федеральных автотрасс, на 100% обеспеченных по всем видам работ финансированием по федеральным нормативным, кратно превышающим краевые.

По данным ФКУ «Байкалуправтдор» и ФКУ Упрдор «Енисей» в обслуживании находящихся в их ведении автодорог принимают участие:

КрайДЭО (участки дороги М-53 «Байкал» с 772 по 812 км, с 842 по 1 176 км, обход г.Красноярска с 0 по 10 км и с 20 по 28 км, «Малый обход г. Красноярска» с 0 по 14 км, «Обход г. Канска» с 0 по 17 км);

Ачинское ДРСУ (участок дороги М-53 «Байкал» с 557 по 772 км);

Балахтинское ДРСУ (участок дороги М-54 «Енисей» с 82 по 257,25 км);

ДРСУ-10 (участок дороги М-54 «Енисей» с 446 по 542 км).

Помимо ГПКК дорожной отрасли, содержание федеральных автодорог, находящихся на территории края, осуществляется: ООО «Илан-Норильск» (Автомобильный подъезд до аэропорта от г. Дудинка с 0 по 54 км); ООО «СтройСервис» (участок дороги М-54 «Енисей» с 15 по 82 км).

С прекращением деятельности таких крупных организаций, функционировавших в сфере дорожного строительства, как ОАО «ДПМК «Ачинская», ОАО «Красноярскавтодорстрой», ЗАО «Илан», ОАО «Трансмост» существенная доля краевого рынка проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог и искусственных сооружений перешла к компаниям – резидентам Новосибирской области и их дочерним структурам.

Так, в общем объеме дорожных работ (15,9 млрд рублей) на долю ГПКК дорожной отрасли приходится 6,2 млрд рублей или 39%, краевых негосударственных организаций – 7 млрд рублей или 44% (существенными представителями отрасли в крае являются ООО «УК Сибиряк», ООО «НБС-

Сибирь», ООО «СтройСервис»), новосибирских компаний и аффилированных им структур (АО «Сибмост» (ООО «Сибмост-Стройпроект»), АО «Новосибирск-автодор» (АО «Енисейавтодор» и ООО «РосИнсталПроект»)) – 2,7 млрд рублей или 17% (далее – компании-конкуренты).

Необходимо отметить, что сторонние организации в настоящее время пока заняты на краевых федеральных автодорогах (проектирование, строительство, реконструкция, ремонт), обеспеченных надлежащим финансированием.

При этом, поскольку содержание федеральных автомобильных дорог осуществляется по долгосрочным (пятилетним) контрактам, срок действия которых истекает в 2018 году, существует вероятность укрепления позиций и дальнейшего расширения сферы деятельности компаний-конкурентов в ущерб интересам ГПКК дорожной отрасли.

Так, участок дороги М-54 «Енисей» с 257 по 446 км, расположенный на территории Республики Хакасия (между границами края), обслуживается АО ДЭП №369, являющейся с 2017 года дочерним обществом АО «Енисейавтодор», входящего в группу компаний «Новосибирскавтодор», ряд сведений о которой представлен ниже.

АО «Новосибирскавтодор» - группа компаний, осуществляющая полный комплекс работ в сфере проектирования, строительства, реконструкции, ремонта и эксплуатации автомобильных дорог и инженерных сооружений. Выручка АО «Новосибирскавтодор» за 2016 год составила 7,6 млрд рублей, чистая прибыль – 501 млн рублей, объем действующих госконтрактов – 13 млрд рублей.

Дочернее общество АО «Новосибирскавтодор» - АО «Енисейавтодор» (ранее – АО «Мариинскавтодор») сменило наименование и место регистрации (с Кемеровской области на Красноярский край) в I квартале 2017 года. Выручка АО «Енисейавтодор» за 2016 год составила 1,6 млрд рублей, чистая прибыль – 135 млн рублей, объем действующих госконтрактов – 2,2 млрд рублей.

Дочернее общество АО «Новосибирскавтодор» ООО «РосИнсталПроект» – проектный институт (выручка за 2016 год – 126 млн рублей, чистая прибыль – 2 млн рублей), осуществляющий проектирование обхода г. Канска. Проектом предусматривается строительство автомобильной дороги II технической категории протяженностью – 18 км в обход города Канска с цементобетонным покрытием.

Необходимо отметить, что в азиатской части РФ практически единственной организацией, обладающей полным набором техники и компетенций для дорожного строительства из цементобетона является АО «Новосибирскавтодор».

Согласно информации с сайта группы компаний «Новосибирскавтодор»

география ее проектов охватывает 16 субъектов, расположенных в Сибирском, Уральском и Дальне-Восточном федеральных округах. При этом «Новосибирскавтодор» ведет целенаправленную работу по выходу на новые территориальные рынки. Приоритетными направлениями развития до 2020 года, в том числе, определены: укрепление позиций в регионах присутствия, расширение географии деятельности, диверсификация портфеля заказов (как по уровням заказчиков, так и по видам выполняемых работ).

Соответственно дальнейшее освоение краевого рынка дорожной отрасли компаниями из других регионов может привести к сокращению портфелей заказов ГПКК дорожной отрасли и является одной из реальных угроз их деятельности.

Кроме того, предстоящее объединение ФКУ «Байкалуправтодор» и ФКУ Упрдор «Енисей» на фоне заключения в 2018 году новых долгосрочных контрактов на содержание федеральных автомобильных дорог также может привести к перераспределению сложившихся зон обслуживания.

Проверка финансово-хозяйственной деятельности ГПКК дорожной отрасли

Регулирование финансово-хозяйственной деятельности ГПКК дорожной отрасли осуществляется отраслевым органом – Минтрансом в соответствии с постановлением Правительства края от 14.09.2012 № 467-п «О регулировании финансово-хозяйственной деятельности краевых унитарных предприятий».

Для осуществления анализа эффективности деятельности предприятий Минтрансом создана комиссия по анализу эффективности деятельности предприятий (балансовая комиссия).

Цели и задачи предприятий на очередной финансовый год и плановый период определяются утверждаемыми по рекомендации балансовой комиссии планами их финансово-хозяйственной деятельности (после их рассмотрения последней).

Аналогичным образом утверждается отчетность о выполнении планов ФХД.

Несмотря на общие основные виды деятельности ГПКК дорожной отрасли (выполнение работ по содержанию, ремонту, реконструкции и строительству автомобильных дорог общего пользования и дорожных сооружений) между ними существует немало различий, заключающихся в особенностях финансово-хозяйственной деятельности, обусловленных рядом факторов (территория охвата, география присутствия, структура обслуживаемой сети, наличие вспомогательных и непрофильных производств и т.д.).

География территорий присутствия ГПКК дорожной отрасли

(филиальная сеть) представлена в таблице.

	КрайДЭО	Лесосибирск-Автодор	Каратузское ДРСУ	Балахтинское ДРСУ	Большемуртинское ДРСУ
Количество филиалов	16	2	0	3	0
Наименования филиалов	Абанский	Енисейский		Новоселовский	
	Березовский	Мотыгинский		Шарыповский	
	Богучанский			Ужурский	
	Дзержинский				
	Емельяновский				
	Ирбейский				
	Канский № 1				
	Канский № 2				
	Кежемский				
	Красноярский				
	Манский				
	Партизанский				
	Рыбинский				
	Саянский				
	Тасеевский				
Центр организации дорожного движения					
Обслуживаемая сеть, км, в т.ч.	9 009	3 716,31	701,25	2 333,1	830,12
федерального значения	425	-	-	175,25	-
регионального значения	5 677	1774,23	313,93	1364,59	762,01
УДС	2 007	463,15	386,96	709,52	68,11
автозимники	899	1472,56	-	73,69	-
Доля предприятия на рынке	23,4%	13,21%	4,4%	6,1%	5,95%

Как видно, наибольший охват территории, наиболее развитая филиальная сеть и, как следствие, наиболее протяженная и структурированная обслуживаемая сеть и доля рынка – у КрайДЭО, затем следуют Лесосибирск-Автодор и Балахтинское ДРСУ.

Характеристики обслуживаемой сети Большемуртинского и Каратузского ДРСУ гораздо ниже. Филиалов данные предприятия не имеют ввиду относительно компактного и специфичного расположения – Большемуртинское ДРСУ расположено между КрайДЭО и Лесосибирск-Автодором, а Каратузское ДРСУ – в окраинной части региона, в связи с чем перспективы расширения географии и сети отсутствуют.

Размер уставного фонда также выше у КрайДЭО (458,4 млн рублей), далее – Лесосибирск-Автодор (91,6 млн рублей), Каратузское и Балахтинское ДРСУ (по 50 млн рублей), менее всего размер уставного фонда у Большемуртинского ДРСУ (23,6 млн рублей).

Стоимость чистых активов всех ГПКК дорожной отрасли превышает размер их уставных фондов с учетом резервного капитала – ограничение, установленное ст.15 Федерального закона № 161-ФЗ от 14.11.2002 «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» соблюдено.

Сведения о наличии вспомогательных производств и других показателях

деятельности ГПКК дорожной отрасли представлены в таблице.

Показатель	КрайДЭО	Лесосибирск-Автодор	Каратузское ДРСУ	Балахтинское ДРСУ	Большемуртинское ДРСУ
Добыча нерудных стройматериалов	+	+	+	+	+
Камнещебеночное производство	+	+	+	+	+
Гравийно-песчаное производство	+	+	-	+	+
Асфальтобетонное производство	+	+	+	+	+
Прочее производство	+	-	+	-	-
Среднесписочная численность	165 8	506,0	192,0	400,0	175,0
Средняя зарплата, рублей	33 329,2	40 655,1	22 294,3	31 864	30 959,4
Участие в иных хоз. обществах	-	-	+	-	-

Как видно, все предприятия имеют вспомогательные производства асфальтобетонной смеси, карьеры, производства щебеночной и гравийно-песчаной продукции, битумных эмульсий для обеспечения собственных нужд, что помогает им в оптимизации расходов, а также под реализацию.

Особенностью КрайДЭО и Каратузского ДРСУ является наличие у них непрофильных производств.

В КрайДЭО это производство колбасных изделий, выпуск которых составил в 2015 году 37,3 т, в 2016 году – 60,9 т.

В Каратузском ДРСУ это выращивание зерновых культур, разведение крупного рогатого скота и производство молока.

При этом объем выручки Каратузского ДРСУ от реализации сельскохозяйственной продукции в 1,5 раза превышает объем выручки от ремонта и содержания автомобильных дорог, составляя 60,2% от общего объема. В том числе реализация зерновых и зернобобовых культур составляет 50,3% общей выручки, молока – 8,5 %, крупного рогатого скота в живом весе – 1,0% общего объема выручки.

Предприятием в 2016 году по линии министерства сельского хозяйства края получена государственная поддержка в размере 12 726 тыс. рублей.

При этом, если рентабельность растениеводства составила 33%, то себестоимость реализованной продукции мясного животноводства в 3 раза превысила размер выручки (9,1 млн рублей против 3,1 млн рублей).

Следствием принятого в 2015 году на краевом уровне решения о поддержке животноводства в Каратузском районе стало приобретение Каратузским ДРСУ скота и 32 акций ЗАО «Кирова». Акции приобретены по цене 30 тыс. рублей (оценка не проводилась), доля участия составляет 86,5%.

Решение об участии ГПКК «Каратузское ДРСУ» в ЗАО «Кирова» согласовано Правительством края. При этом до настоящего времени план мероприятий по приобретению ГПКК «Каратузское ДРСУ» акций и активов ЗАО «Кирова» не реализован. Процесс ликвидации ЗАО «Кирова» не доведен до конца, имущество в собственность Каратузского ДРСУ не передано.

Следствием необходимости привлечения кредитных ресурсов

для обеспечения ведения животноводства как нового вида деятельности выступили дополнительные затраты на оплату услуг банка и процентов по кредитам в размере 5,6 млн рублей.

Достигнутые в 2016 году финансовые показатели деятельности ГПКК дорожной отрасли по всем предприятиям, как по сравнению с планом, так и в динамике, имеют положительный тренд. Финансовое положение предприятий стабильно, о чем свидетельствуют проведенный анализ значений расчетных показателей их ФХД.

Имевшие место незначительные отклонения от плана по Большемуртинскому ДРСУ обусловлены сокращением объемов содержания УДС в связи с отсутствием достаточных денежных средств у заказчиков.

В то же время отмечается высокий уровень дебиторской и кредиторской задолженности, обусловленный (за исключением Каратузского ДРСУ) формированием задолженности краевого бюджета по фактически выполненным, но не оплаченным дорожным работам. При этом, помимо образования незапланированной задолженности, существует практика переноса в государственных контрактах на выполнение дорожно-мостовых работ сроков оплаты на следующий бюджетный период, в том числе при отсутствии авансовых платежей.

Так, по итогам 2015 года в связи с дефицитом бюджетных средств сформирована кредиторская задолженность за выполненные работы в целом в объеме 303,5 млн рублей, в том числе просроченная – 102,7 млн рублей объем задолженности по перенесенным на 2016 год платежам составил 665,6 млн рублей.

В 2016 году объем задолженности со сроками оплаты в 2017 году сложился в размере 626,7 млн рублей.

Дополнительные расходы предприятий на обслуживание кредитов, привлекаемых для пополнения оборотных средств, превысили 40 млн рублей).

Следствием хронического недофинансирования отрасли является плохое состояние основных средств предприятий, особенно в части спецтехники. В то же время в качестве положительного момента в ходе проверки отмечено превышение размера средств, направляемых на обновление основных фондов, над амортизационными отчислениями по всем ГПКК дорожной отрасли.

В ходе анализа деятельности предприятий выявлен их не обоснованный дифференцированный подход к установлению вознаграждения за услуги генподряда при передаче работ на субподряд.

Так, процент вознаграждения колеблется в диапазоне 0-7%.

Сумма вознаграждения определяется индивидуально по каждому контракту в зависимости от объемов, вида работ и условий оплаты. Невзимание платы за услуги генподряда потенциально несет коррупционные риски.

Необходимо отметить, что в ряде случаев при передаче работ по нанесению

дорожной разметки на субподряд ООО «Бриз-Центр» оплата его услуг превышала объем финансирования, предусмотренный государственными контрактами на выполнение работ, заключенными с Лесосибирск-Автодором и Большемуртинским ДРСУ (общая переплата составила 497,7 тыс. рублей).

В ходе проверки выявлены случаи оказания благотворительной (спонсорской) помощи Балахтинским ДРСУ и КрайДЭО.

В период проверки ГПКК дорожной отрасли осуществляли закупки товаров, работ и услуг в рамках Федерального закона №223-ФЗ.

При этом при анализе закупочной деятельности отмечено неприменение предприятиями конкурентных способов закупок. Закупки зачастую осуществлялись у единственного поставщика либо способом запроса котировок, что несет коррупционные риски.

Кроме того, при анализе закупочной деятельности Большемуртинского ДРСУ выявлены случаи осуществления не вполне обоснованных и прозрачных закупок (оплата информационных услуг, покупки у частных лиц товаров (техники) и работ на общую сумму 1 038 тыс. рублей без проведения процедур и оценки).

При передаче на субподряд работ по устройству и содержанию зимней автомобильной дороги Бор-Верхнеимбатск (277,81 км) в Туруханском районе края Лесосибирск-Автодор заключен контракт с ООО «Тунгуска-Сервис», не отвечавшим на момент рассмотрения заявок предъявляемым требованиям по наличию транспортных средств, материальной и производственной базы, опыта работы.

В ходе проверки Балахтинского ДРСУ установлено, что при определении стоимости трех приобретенных транспортных средств на общую сумму 4,8 млн рублей независимая оценка не проводилась, цена определялась «путем сопоставления рыночных цен при изучении интернет сайтов по продаже специализированной техники, с учетом технического состояния техники», что несет риски субъективного подхода при осуществлении закупок.

Также в ходе проверок отмечено использование средств предприятий на взносы в некоммерческие организации в общем объеме 9,2 млн рублей.

Анализ осуществления внутреннего контроля над деятельностью ГПКК дорожной отрасли. Оценка коррупционных рисков

Комплексных проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности ГПКК дорожной отрасли по инициативе Правительства края в 2016 году не проводилось.

В проверяемом периоде в отношении ГПКК дорожной отрасли осуществлялся ведомственный контроль со стороны Агентства (в части использования по назначению и сохранности имущества в отношении

Лесосибирск-Автодора, Балахтинского ДРСУ, Каратузского ДРСУ) и Минтранса (в отношении Лесосибирск-Автодора, КрайдЭО, Большемуртинского ДРСУ).

По результатам проверок установлены отдельные нарушения, не оказывающие существенного негативного влияния на ФХД, устраненные предприятиями.

Необходимо отметить, что в КрайдЭО функционирует отдел внутреннего контроля (ОВК). В проверяемом периоде ОВК осуществлен ряд проверок работы филиалов и предприятия в целом. В ходе проверок установлен ряд нарушений и замечаний, в основном относительно начисления заработной платы, проведения инвентаризаций и учета ГСМ, отделом ОВК выполнены мероприятия, направленные на устранение замечаний.

В части Балахтинского ДРСУ отмечаем, что Прокуратурой Балахтинского района проведена проверка по фактам, опубликованным 31.08.2017 на интернет-сайте KGS.RU и указывающим на нарушения ГПКК «Балахтинское ДРСУ» законодательства о закупках, бюджетного законодательства, законодательства о противодействии коррупции. Согласно акту проверки прокуратуры нарушений законов, относящихся к предмету проверки, не выявлено.

В части КрайдЭО Прокуратурой Железнодорожного района г. Красноярска проведена проверка в отношении бывшего заместителя руководителя по вопросу возмещения командировочных расходов, в результате которой нарушений законодательства не установлено.

Повышение качества дорожных работ

К числу основных факторов, влияющих на качество производимых дорожных работ, в том числе на долговечность службы асфальтобетонных покрытий, являются: применение современной техники; квалификация персонала, имеющего специальные навыки осуществления работ; применение новых технологий; использование материалов надлежащего качества и т.д.

В настоящее время приходится констатировать невозможность обеспечения надлежащего качества выполнения дорожных работ, в первую очередь, обусловленную недостаточным финансированием отрасли.

В то же время все ГПКК дорожной отрасли в зависимости от имеющихся возможностей и ресурсов принимали меры по повышению качества и эффективности осуществляемой деятельности, начиная от обучения работников до приобретения новой техники и внедрения современных технологий.

Наибольшее внимание данному направлению развития уделено в КрайдЭО, где осуществление лабораторного контроля и контроля качества дорожных работ находится на высоком уровне.

Лаборатория КрайдЭО отмечена дипломами в номинациях

Общероссийского отраслевого объединения работодателей в дорожном хозяйстве «АСПОР» 2016 года «Научно-техническая разработка года» (холодный асфальт) и 2017 года «Лучшая строительная лаборатория». Лаборатория готова производить лабораторные испытания в соответствии с Техническим регламентом Таможенного союза «ТР ТС 014/2011». Всё необходимое оборудование и нормативная документация имеются в наличии. Область лабораторной деятельности по данному нормативу подтверждена аккредитацией красноярского ЦСМ.

В части внедрения новых технологий и инноваций в производство дорожных работ КрайДЭО осуществляется использование современных адгезионных добавок, производство теплого асфальта, устройство ЩМА-15 и ЩМА-20 с применением модификаторов и стабилизирующих добавок, производство высококачественного кубовидного щебня узких фракций, использование асфальтобетонных пропиток для увеличения срока службы покрытия, применение технологии круглогодичного ямочного ремонта методом локальной терморегенерации с применением инфракрасного разогревателя «РИК-Бастион» и пакетированного холодного асфальта «КрАсфальт» собственного производства, укладка щебеночных оснований грейдером, оборудованным автоматической системой нивелирования, использование всех видов геосинтетических материалов и т.д.

Балахтинским ДРСУ осуществляется использование омолаживающих асфальтобетонных пропиток для увеличения срока службы покрытия, применяется установка УАД-1000М для автоматического дозирования адгезионных добавок при производстве асфальтобетонной смеси, осуществляется выпуск холодной асфальтобетонной смеси для локального устранения дефектов дорожного покрытия, устройство покрытия из ЩМА.

Лесосибирск-Автодором осуществляется производство катионоактивной эмульсии, которая позволяет производить ямочный ремонт на дорогах в ранние сроки, приобретена установка шведского производства для дробления щебня кубовидных узких фракций (в 2018 году планируется выпуск щебня из естественного камня), для повышения качества укладки асфальтобетонной смеси приобретен асфальтоукладчик японского производства.

В Большемуртинском ДРСУ осуществлено устройство на асфальтоукладчик оборудования, которое позволяет производить синхронное распределение подгрунтовок покрытия битумной эмульсией, осуществлен отказ от щебня из гравия, переход на выпуск и применение для асфальтобетона щебня из естественного камня, осуществляется производство катионных битумных эмульсий, применение нетканых синтетических материалов

Наибольшие нарекания вызвала система контроля качества Каратузского ДРСУ.

Также в ходе проверки было отмечено низкое качество используемой при осуществлении дорожной деятельности проектной документации.

Выводы

1. Изменения в части управления и обеспечения деятельности дорожной отрасли края с 2010 года и по настоящее время обусловлены двумя основными факторами – воссоздание системы дорожных фондов и осуществление ведомственных мероприятий Минтранса, направленных на структурные преобразования в системе управления краевым дорожным хозяйством.

2. Воссоздание дорожного фонда края не привело к существенным изменениям положения дел в дорожной отрасли.

3. Существующее финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении сети региональных автодорог позволяет поддерживать их текущее состояние, незначительно улучшая характеристики, аналогичным образом влияя на деятельность краевых предприятий дорожной отрасли, находящихся в сильной зависимости от объемов бюджетного финансирования дорожных работ.

4. За период 2010-2016 годов показатели деятельности ГПКК дорожной отрасли улучшились, в то же время рентабельность остается на низком уровне, наблюдаются существенные колебания финансовых результатов, обусловленные формированием задолженности бюджета за выполненные работы.

5. Ведомственные мероприятия Минтранса по реформированию дорожной отрасли края, планировавшиеся к реализации в 2010-2012 годах и предусматривавшие перевод ГПКК дорожной отрасли в формат бюджетного учреждения, не завершены по причине отсутствия целесообразности.

6. Процесс акционирования ГПКК дорожной отрасли, предложенного в качестве одного из вариантов повышения эффективности их деятельности Счетной палатой края в 2013 году, фактически запущен в 2017 году в целях ухода из-под действия Федерального закона № 44-ФЗ.

7. При необеспеченности дорожных работ нормативным финансированием из краевого и местных бюджетов существенное значение для ГПКК дорожной отрасли имеет их участие в содержании и ремонте федеральных автотрасс, полностью обеспеченных по всем видам работ финансированием по федеральным нормативным, кратно превышающим краевые.

8. Объединение ФКУ «Байкалуправтодор» и ФКУ Упрдор «Енисей» на фоне окончания в 2018 году долгосрочных контрактов на содержание федеральных автомобильных дорог, а также активное освоение краевого рынка дорожной отрасли компаниями из других регионов, имеющих существенные конкурентные преимущества, могут привести к сокращению портфелей заказов ГПКК дорожной отрасли и являются одной из реальных угроз их деятельности.

9. ГПКК дорожной отрасли являются стабильно работающими предприятиями, их техническая оснащенность, производственная мощность, квалификация персонала, имеющаяся ресурсная база и компетенции позволяют наращивать объемы осуществляемых дорожных и иных работ.

10. Деятельность ГПКК дорожной отрасли находится в существенной зависимости от внешних факторов, к основным из которых, оказывающих негативное влияние, относится формирование задолженности бюджета за выполненные работы, низкая стоимость работ по содержанию региональных дорог и улично-дорожной сети, хроническое недофинансирование отрасли, усиление конкурентного давления.

11. Следствием проявления негативных факторов выступает избыточная закредитованность, убыточность отдельных направлений деятельности, повышенный износ основных фондов, риски сокращения объемов выполняемых работ.

12. В ходе проверок установлены недостатки и нарушения при осуществлении закупочной деятельности, отдельные недостатки ведения ФХД в виде неэффективных и избыточных расходов, а также коррупционные риски.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия Правительству края предложено:

продолжить работу по привлечению дополнительных источников формирования Дорожного фонда;

принять меры по устранению выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков;

продолжить работу по повышению эффективности деятельности краевых предприятий дорожной отрасли;

с учетом усиления конкуренции в сфере дорожной деятельности в крае принять меры по обеспечению надлежащей защиты интересов краевых предприятий дорожной отрасли;

рассмотреть возможность оптимизации ГПКК дорожной отрасли в части осуществляемых непрофильных видов деятельности;

увеличить срок действия вновь заключаемых долгосрочных государственных контрактов на содержание автомобильных дорог до 5 лет;

с целью сохранения надлежащей квалификации ГПКК дорожной отрасли предусмотреть в 2018 году мероприятия по капитальному ремонту региональных и межмуниципальных автодорог;

принять меры по недопущению формирования просроченной задолженности краевого бюджета по дорожным работам.

Отчет о результатах контрольного мероприятия направлен в Законодательное Собрание края, в Правительство края.