

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

№ 3, 2019 ГОД

Содержание

Контрольное мероприятие «Оценка социально-экономического эффекта и результативности использования бюджетных средств, направленных на предоставление мер социальной поддержки»	3
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти Красноярского края, осуществляющих государственное управление в сфере стратегического планирования и комплексного социально-экономического развития края»	23
Контрольное мероприятие «Аудит эффективности использования бюджетных средств на модернизацию, реконструкцию и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры, водоснабжения и водоотведения»	42
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ системы теплоснабжения города Сосновоборска».....	72

Контрольное мероприятие
«Оценка социально-экономического эффекта и результативности
использования бюджетных средств, направленных на предоставление мер
социальной поддержки»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 15 мая 2019 года № 7)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2019 год по предложениям Законодательного Собрания Красноярского края и Губернатора Красноярского края.

Объект контрольного мероприятия: министерство социальной политики Красноярского края.

Проверяемый период деятельности: 2018 год (в целях сравнения показателей используются данные за 2014 год).

Результаты контрольного мероприятия

Нормативное правовое регулирование вопросов предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан

Согласно статье 7 Конституции Российской Федерации Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

С 1 января 2005 года статьей 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов по социальной поддержке отдельных категорий граждан отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Также Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» установлены правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан.

Согласно статье 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации

(за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

На краевом уровне предоставление мер социальной поддержки отдельных категорий граждан регулируются 157 нормативными правовыми актами, принимаемыми на протяжении 22 лет.

Меры социальной поддержки отдельных категорий граждан (расходные обязательства) установлены 75 законами Красноярского края и (в отсутствие расходных обязательств) 3 постановлениями Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 507-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие системы социальной поддержки граждан», от 30.09.2013 № 516-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие здравоохранения», от 30.09.2013 № 514-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан». Порядки предоставления мер социальной поддержки регламентируются 67 нормативными актами (постановления Правительства Красноярского края, приказы отраслевых министерств).

Необходимо отметить, что правовые акты Красноярского края не определяют цели установления мер социальной поддержки. Исключение составляют 10 законов края.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года, утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.10.2018 № 647-п, целью развития отрасли социальной защиты населения Красноярского края является повышение эффективности, адресности социальной помощи, качества и доступности предоставления социальных услуг. В предстоящие годы развитие системы социальной защиты в отношении тех, кому по объективным причинам требуется забота общества, будет строиться на принципах социальной справедливости и адресности. При этом адресность будет пониматься не как категория населения по возрастному или иному признаку, а будет учитывать реальную нуждаемость.

Одним из приоритетных направлений реализации цели развития отрасли социальной защиты населения края в период до 2030 года будет являться повышение эффективности социальной помощи, оказываемой нуждающимся гражданам, за счет усиления адресного подхода и внедрения новых технологий, а именно:

совершенствование системы социальной поддержки граждан с учетом изменения норм федерального законодательства и применения критерия адресности и принципа нуждаемости: последовательный и системный переход на применение принципа нуждаемости при предоставлении гражданам мер социальной поддержки; расширение адресности социальных выплат с внедрением социального контракта; упорядочение требований к присвоению на территории края отдельных льготных статусов, уточнение состава инициативных мер социальной поддержки и условий их предоставления;

своевременное и качественное выполнение государственных полномочий по социальной поддержке граждан: предоставление нуждающимся гражданам пожилого возраста, инвалидам, семьям с детьми, гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, гарантированных государством и краем социальных обязательств;

формирование доступной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения, повышение уровня и качества их жизни.

В результате реализации приоритетного направления совершенствования системы социальной защиты населения края планируется, что удельный вес инициативных мер социальной поддержки, предоставляемых жителям края с учетом доходов, в общем числе мер социальной поддержки, в период до 2030 года увеличится до 40% (против 21,3% в 2015 году).

Бюджетным прогнозом Красноярского края на период до 2030 года, утвержденным постановлением Правительства Красноярского края от 17.02.2017 № 99-п, предусмотрено мероприятие, реализуемое в сфере бюджетной политики, – повышение эффективности социальных выплат и мер социальной поддержки населения, установленных нормативными правовыми актами Красноярского края, за счет внедрения принципов адресности и нуждаемости, а также методики оценки их результативности. При этом сроки внедрения принципов адресности и нуждаемости, а также методики оценки их результативности не установлены.

В ходе анализа нормативной правовой базы в рассматриваемой сфере установлены следующие недостатки и нарушения.

1. Правовыми актами Красноярского края не установлено определение базовых понятий адресности и нуждаемости (критериев нуждаемости), что приводит к разночтению норм и не способствует созданию единого правового режима регулирования отношений в данной сфере.

В нормативных правовых актах Красноярского края используются принципы адресности и критерии нуждаемости, при определении которых применяются разные основания, – уровень доходов получателей, состояние здоровья человека (заболевание, инвалидность, способность к самообслуживанию), одна из жизненных трудных ситуаций (малообеспеченность, отсутствие определенного места жительства и др.).

Кроме этого, в качестве адресности применяются такие подходы как конкретный адресат, а в качестве нуждаемости – проживание в удаленных населенных пунктах или отсутствие прав на иные меры социальной поддержки, а также плохие жилищные условия.

2. Правительством Красноярского края не установлены размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, размеры региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг и размеры региональных стандартов максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, необходимость установления которых предусмотрена статьей 159 Жилищного кодекса Российской Федерации.

3. Правительством Красноярского края не установлен порядок обеспечения профилактики профессиональных заболеваний среди работающих в оленеводстве, включая обучение всех категорий медицинского персонала по совершенствованию помощи работающим в оленеводстве, предусмотренный пунктом 3 статьи 48 Закона Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2660 «О социальной поддержке граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края».

4. Правительством Красноярского края не приняты нормативные правовые акты, предусмотренные пунктом 5 статьи 7.5 Закона Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3618 «Об обеспечении прав детей на отдых, оздоровление и занятость в Красноярском крае», пунктом 7.1 статьи 11 Закона Красноярского края от 02.11.2000 № 12-961 «О защите прав ребенка».

Система управления

Согласно статье 22 Закона Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края» министерство края осуществляет нормативное правовое регулирование и функции по разработке государственной политики в определенной области (сфере) государственного управления, а также координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении органов исполнительной власти края.

В соответствии с пунктом 1.1 Положения о министерстве социальной политики Красноярского края, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 07.08.2008 № 30-п (далее – Положение о министерстве), министерство социальной политики Красноярского края является органом исполнительной власти Красноярского края, который на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Красноярского края, законов края, правовых актов Губернатора края и Правительства края в сфере социальной поддержки и социального обслуживания граждан осуществляет: нормативное правовое регулирование и разработку проектов законов края, правовых актов

Губернатора края и Правительства края; оказание государственных услуг, управление и распоряжение государственной собственностью; контроль.

Согласно Положению о министерстве задачами министерства социальной политики Красноярского края являются:

обеспечение реализации государственной социальной политики на всей территории края;

обеспечение реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на социальную поддержку и социальное обслуживание;

обеспечение создания условий эффективного развития сферы социальной поддержки и социального обслуживания граждан, содействие развитию конкуренции в сфере социального обслуживания граждан;

обеспечение постоянного управления имуществом граждан, признанных безвестно отсутствующими;

обеспечение соблюдения законодательства в сфере социального обслуживания.

Положением о министерстве определены 82 компетенции министерства социальной политики Красноярского края, из них в сфере социальной поддержки 12 полномочий, в сфере социального обслуживания – 45 полномочий, а также иные полномочия органов исполнительной власти (главного администратора бюджетных средств) – 25 полномочий.

Кроме министерства социальной политики Красноярского края, в соответствии с положениями о министерствах компетенции по обеспечению (организации) социальной поддержки и установлению мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в сферах государственного управления предусмотрены по министерству образования Красноярского края и министерству спорта Красноярского края.

Также на агентство по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края возложены полномочия по предоставлению мер государственной поддержки коренным малочисленным народам за исключением случаев, предусмотренных законами края о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и проведение контроля за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий по предоставлению мер социальной поддержки коренным малочисленным народам.

Обеспечение мерами социальной поддержки отдельных категорий граждан также регламентируется отраслевым законодательством и государственными программами Красноярского края и в установленных сферах осуществляется министерством здравоохранения Красноярского края, министерством лесного хозяйства Красноярского края, министерством культуры Красноярского края, министерством сельского хозяйства и торговли Красноярского края, министерством транспорта Красноярского края, министерством промышленности,

энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края, министерством строительства Красноярского края, агентством труда и занятости населения Красноярского края.

В 2018 году по сравнению с 2014 годом количество мер социальной поддержки увеличилось на 21 ед. (на 7,6%), численность получателей – на 80 583 человека (на 4,1%). Через систему органов социальной защиты населения непосредственно предоставляется 37,2% от общего количества мер социальной поддержки.

В проверяемом периоде взаимодействие министерства социальной политики Красноярского края по вопросам предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан осуществлялось непосредственно в рамках мероприятий государственных программ Красноярского края «Развитие системы социальной поддержки граждан», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 507-п (далее – Государственная программа края «Развитие системы социальной поддержки»), «Содействие занятости населения», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 502-п, «Развитие транспортной системы», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 510-п, и на основании заключенных министерством социальной политики Красноярского края соглашений:

- о взаимодействии и сотрудничестве в области социальной поддержки и социального обслуживания населения с 61 органом местного самоуправления;

- о взаимодействии с агентством труда и занятости населения Красноярского края;

- о взаимодействии с КГБУ «Многофункциональный центр предоставления государственных муниципальных услуг»;

- о сотрудничестве в области информационного взаимодействия с министерством здравоохранения Красноярского края.

Межведомственное взаимодействие по вопросам предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан министерством социальной политики Красноярского края не организовано с 8 органами исполнительной власти Красноярского края, предоставляющими меры социальной поддержки.

В КГБУ «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» организовано предоставление государственных услуг по принципу «одного окна» в соответствии с перечнем государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Красноярского края в КГБУ «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», утвержденным постановлением Правительства Красноярского края от 29.08.2013 № 418-п, путем информирования и приема документов от граждан.

За 5 лет количество оказанных государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Красноярского края в КГБУ «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», увеличилось в 2,5 раза (2014 году – 14 890 единиц, 2018 год – 36 808 единиц). В 2018 году из 36 522 обращений граждан по министерству социальной политики Красноярского края 22 603 обращения связаны с приемом документов, 13 919 обращений – с информированием граждан.

В 2018 году доля обращений граждан в КГБУ «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» за получением государственных услуг составила 6,1% от общего количества государственных услуг, оказанных органами социальной защиты населения (2014 год – 5,1%). При этом цель деятельности КГБУ «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» определена как противодействие коррупции, ликвидация посреднических услуг при предоставлении государственных услуг.

В рамках законодательства государственные полномочия могут исполняться непосредственно органами исполнительной власти Красноярского края, либо органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации с передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов.

На территории Красноярского края реализация государственной политики в сфере социальной поддержки граждан с 2005 года осуществляется посредством наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в данной сфере.

В рамках 15 законов Красноярского края о наделении отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке граждан органы местного самоуправления муниципальных образований края наделены отдельными государственными полномочиями по назначению (отказу в назначении) 93 мер социальной поддержки (в том числе органы местного самоуправления Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района – 38 мер, Эвенкийского муниципального района – 33 меры).

Правовое регулирование механизма делегирования государственных полномочий на муниципальный уровень имеет ряд недостатков:

законодательством не установлены ограничения на количество делегируемых органам местного самоуправления государственных полномочий;

не определены критерии, в соответствии с которыми можно объективно установить целесообразность и необходимость передачи конкретных государственных полномочий на муниципальный уровень.

Необходимо отметить, что все органы местного самоуправления края, воспользовались правом, предусмотренным статьей 20 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации», и предоставляют дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан. По информации министерства социальной политики Красноярского края в 2018 году органы местного самоуправления оказывали 167 мер за счет средств местных бюджетов. При этом в соответствии с ограничениями, установленными статьей 136 Бюджетного кодекса РФ, муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% собственных доходов местного бюджета, не имеют право устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к их полномочиям.

Денежные выплаты по мерам социальной поддержки осуществляют в рамках уставной деятельности КГКУ «Центр социальных выплат Красноярского края» и МКУ «Центр социальных выплат» Эвенкийского муниципального района Красноярского края.

Необходимо отметить, что МКУ «Центр социальных выплат» Эвенкийского муниципального района Красноярского края (штатная численность 18 ед.) дублирует деятельность департамента социальной защиты населения администрации Эвенкийского муниципального района. Согласно Уставу МКУ «Центр социальных выплат» Эвенкийского муниципального района создано в целях формирования и реализации государственной политики, а также обеспечения государственного контроля за соблюдением законодательства и нормативно-правовых актов Российской Федерации, Красноярского края и Эвенкийского муниципального района в сфере социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг. При этом в соответствии с Положением о департаменте социальной защиты населения администрации Эвенкийского муниципального района Красноярского края, утвержденного Решением Эвенкийского районного Совета депутатов Красноярского края от 16.12.2016 № 4-1561-2, департамент социальной защиты населения администрации Эвенкийского муниципального района (штатная численность 14 ед.) осуществляет: оказание государственных услуг по решению вопросов социальной поддержки; реализацию переданных государственных полномочий по осуществлению социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан; формирует политику социальной защиты населения в районе.

В 2018 году министерством социальной политики Красноярского края из 12 компетенций в сфере социальной поддержки, предусмотренных Положением о министерстве, не выполнялась компетенция по осуществлению нормативного правового регулирования по вопросам в случаях, установленных законами края (подпункт 4 пункта 3.1).

Кроме того, установлено ненадлежащее исполнение министерством социальной политики Красноярского края полномочий, установленных подпунктом 3 пункта 1.1 Положения о министерстве, в части контроля в сфере социальной поддержки граждан. А именно министерством социальной политики Красноярского края не осуществлялся контроль за осуществлением органами местного самоуправления Эвенкийского и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального районов государственных полномочий, предусмотренный вышеуказанными законами края (исключение «точечные» проверки предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам в 2012 году).

В соответствии с законами Красноярского края министерство социальной политики Красноярского края осуществляло контроль за исполнением органами местного самоуправления государственных полномочий в сфере социальной поддержки (исключение составляют органы местного самоуправления Эвенкийского и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципальных районов).

В 2018 году министерством социальной политики Красноярского края проведена 21 проверка за исполнением органами местного самоуправления государственных полномочий в сфере социальной поддержки в 19 муниципальных образованиях (в 2014 году – 29 проверок).

Министерство социальной политики Красноярского края осуществляет функции и полномочия учредителя от имени Красноярского края в отношении КГКУ «Ресурсно-методический центр системы социальной защиты населения» и КГКУ «Центр социальных выплат Красноярского края».

Согласно Уставу целями создания КГКУ «Центр социальных выплат Красноярского края» (создано в 2014 году) являются:

осуществление публичных обязательств перед физическими лицами, подлежащих исполнению учреждением от имени учредителя в денежной форме в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и Красноярского края;

развитие информационных технологий и инфраструктуры средств автоматизации для обеспечения процесса реализации учредителем, исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления края и учреждением прав отдельных категорий граждан на получение мер социальной поддержки, социальной помощи, социального обслуживания.

В 2014 году КГКУ «Центр социальных выплат Красноярского края» перечисляло выплаты по 32 видам мер социальной поддержки (ранее осуществляло министерство социальной политики Красноярского края). С 2015 года – по 102 видам мер социальной поддержки, из которых ранее по 70 мерам выплаты осуществляли органы управления социальной защиты муниципальных образований.

Создание КГКУ «Центр социальных выплат Красноярского края» (49 штатных единиц) позволило сократить штатную численность государственных служащих министерства социальной политики Красноярского края на 36 штатных единиц (на 25,2%) и муниципальных служащих органов управления системы социальной защиты населения на 54 штатных единицы (на 3,1%), при планируемом сокращении на 100 штатных единиц.

Кроме того, как и планировалось, сокращены финансовые «потoki» между бюджетами – средства краевого бюджета на предоставление мер социальной поддержки перечисляются КГКУ «Центр социальных выплат Красноярского края» непосредственно получателям мер, минуя бюджеты муниципальных образований.

Расходы КГКУ «Центр социальных выплат Красноярского края» за 2018 год исполнены в сумме 16 825 699 тыс. рублей (с учетом выплат мер социальной поддержки), в том числе расходы на обеспечение деятельности учреждения исполнены в сумме 35 324,9 тыс. рублей, или 98,9% от назначений.

Общие сведения об уровне жизни населения Красноярского края

За 5 лет на фоне роста среднедушевых доходов населения произошло снижение реальных располагаемых денежных доходов населения и увеличение численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума.

По данным органов государственной статистики в 2017 году среднедушевые денежные доходы по Красноярскому краю (27 976,8 рублей) сложились ниже, чем по Российской Федерации (31 421,6 рублей). Реальные денежные доходы населения края по итогам года составили 95,6% (по России – 98,8%).

В крае наблюдается опережающий рост величины прожиточного минимума (139,5%) над ростом среднедушевых денежных доходов (112,2%). В связи с этим, доля населения края с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2017 году увеличилась по сравнению с 2013 годом на 3,5 процентного пункта и составила 18,7%, что выше, чем в среднем по Российской Федерации (13,2%). Среди субъектов Сибирского федерального округа по показателю доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума хуже ситуация только в Республике Тыва (40,5%) и Республике Алтай (25,8%).

Численность населения Красноярского края с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума за 5 лет увеличилась на 104,3 тыс. человек, или на 24%. Необходимо отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» показатель «доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации», включен в перечень

показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации.

В составе малоимущего населения наибольшую долю (94,2%) составляет население в трудоспособном возрасте и дети в возрасте до 16 лет. Доля пенсионеров – незначительна (5,8%).

Кроме того, Красноярский край характеризуется высокой степенью расслоения населения по уровню денежных доходов. В 2017 году доходы категории богатых в 13,3 раза превышали доходы категории бедных граждан – это самый высокий показатель в Сибирском федеральном округе после Омской области (в 13,4 раза).

Анализ системы мер социальной поддержки граждан с учетом применения критерия адресности и принципа нуждаемости

В ходе контрольного мероприятия в целях оценки социально-экономического эффекта и результативности использования бюджетных средств, направленных на предоставление мер социальной поддержки, проведен анализ мер социальной поддержки, установленных нормативными правовыми актами Красноярского края, по состоянию на 01.01.2019.

Из 347 мер социальной поддержки предусмотренных законодательством 109 мер поддержки предоставляется по краевому законодательству о социальной поддержке граждан проживающих на территории Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского муниципальных районов. Следует отметить, что по ряду мер получателями являются не только носители льгот, но и члены их семей. Одной и той же категории получателей льгот предоставляется большое количество мер.

Наибольшее количество мер социальной поддержки предусмотрено в следующих трех группах мер: меры по поддержке семьи, материнства и детства, меры для граждан, имеющих особые заслуги и меры за особые условия труда (службы).

Задачей мер социальной поддержки за особые условия труда является привлечение специалистов (работников) в определенную сферу деятельности, в том числе на работу в сельской местности (а не помощь нуждающимся).

Так, в целях привлечения специалистов для работы в медицинские организации приняты законы Красноярского края от 08.06.2017 № 3-783 «О компенсации гражданам расходов на оплату обучения по программам ординатуры», от 29.06.2017 № 3-802 «О компенсации расходов на оплату найма жилых помещений медицинским работникам», предусматривающие право медицинских работников на получение компенсации расходов на оплату обучения по программам ординатуры и найма жилых помещений, в том числе совместно проживающие члены семьи. Меры назначаются министерством здравоохранения Красноярского края.

В ходе анализа мер социальной поддержки установлено следующее.

1. Малообеспеченные граждане и семьи не являются приоритетными получателями социальной помощи. По состоянию на 01.01.2019 доля мер социальной поддержки, назначаемых с учетом нуждаемости (уровня доходов), составляет 7,2% от общего количества мер, установленных нормативными правовыми актами Красноярского края.

При этом уровень доходов как критерий нуждаемости определяется разный, – на уровне величины, кратной 1 или 1,25 или 1,5 прожиточного минимума, установленного для соответствующих основных социально-демографических групп населения и (или) пенсионеров по соответствующей группе, проживающих на территории Красноярского края, что не обеспечивает единообразия при назначении мер социальной поддержки и справедливых условий для населения.

Также не определяется и не учитывается глубина бедности (сумма недостающая до прожиточного минимума).

2. Преимущественно меры социальной поддержки предоставляются в денежной форме – 66% от общего количества установленных мер (229 из 347 мер). Это ежегодные, ежемесячные, единовременные денежные выплаты, пособия, стипендии, премии, социальные доплаты к пенсиям, компенсационные выплаты, и другие выплаты.

В 2018 году минимальный размер ежемесячной денежной выплаты составлял 161 рубль (ежемесячная компенсация расходов по оплате проезда по социальной карте, единой социальной карте Красноярского края для проезда детей школьного возраста; назначается многодетным семьям, семьям, в которых оба родителя (лица, их заменяющие) – инвалиды, один из родителей неполной семьи, в которой родитель (лицо, его заменяющее) – инвалид; численность получателей – 5 891 человек). Максимальный размер ежемесячной денежной выплаты составлял 25 тыс. рублей (лицо, удостоенные почетного звания «Почетный гражданин Красноярского края», назначается без учета уровня доходов получателя, численность получателей – 12 человек).

В натуральной форме предоставляется 37% от общего количества установленных мер поддержки. Это меры по предоставлению льготного проезда, товарно-материальных ценностей (технических средств реабилитации), путевок в санатории, услуг по осуществлению завоза на промышленные участки авиационным транспортом, услуг по оказанию бесплатной медицинской и юридической помощи, внеочередного приема в учреждения социального обслуживания, и др.

3. Размер большинства регулярных ежемесячных денежных выплат незначительный (мизерный), при большой численности получателей.

Так, с 2014 года численность получателей ежемесячной денежной выплаты, относящихся к категории лиц, установленных в статье 1 Закона Красноярского края от 10.12.2004 № 12-2703 «О мерах социальной поддержки ветеранов», увеличилась на 51 тыс. человек и в 2018 году составила 555 тыс. человек. В 2018 году ежемесячные денежные выплаты в разрезе получателей установлены в следующих размерах: 161 рубль – пенсионеры, не имеющие льготных статусов, 219 рублей – родители и вдовы (вдовцы) погибших военнослужащих, 321 рубль – ветераны труда края, 437 рублей – ветераны труда, труженики тыла. Средний размер денежной выплаты в 2018 году составлял 281,2 рублей, общая сумма выплат составила 1 873 млн рублей (2014 год – 250 рублей, 1 513 млн рублей).

За 5 лет число получателей ежемесячного пособия на ребенка, предоставляемого семьям, среднедушевой доход которых не превышает величину прожиточного минимума на душу населения, в соответствии с Законом Красноярского края от 11.12.2012 № 3-876 «О пособии на ребенка» увеличилось на 9 тыс. человек и составило 180 тыс. человек. Всего в данную категорию входит 6 групп получателей. Средний размер денежной выплаты в 2018 году составлял 384,3 рублей, общая сумма выплат составила 829,3 млн рублей (2014 год – 367,8 рублей, 754,7 млн рублей).

При этом базовый размер ежемесячного денежного пособия на ребенка для многодетных семей и одиноких матерей установлен в 2018 году в сумме 428,61 рублей, что составляет 3,7% от прожиточного минимума на душу населения (11 643 рублей), для остальных категорий лиц – 306,15 рублей, или 2,6% от прожиточного минимума.

Аналогичная ситуация с ежемесячными денежными выплатами ветеранам труда, ветеранам труда края, предоставляемыми по Закону Красноярского края от 10.12.2004 № 12-2703 «О мерах социальной поддержки ветеранов» и ветеранам труда Эвенкийского автономного округа по Закону Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2658 «О социальной поддержке граждан, проживающих в Эвенкийском муниципальном районе Красноярского края». За 2018 год расходы краевого бюджета на предоставление ежемесячной денежной выплаты ветеранам труда составили 1 476,7 млн рублей.

Общая численность категорий «ветеран труда» составляла 342,9 тыс. человек. Размер ежемесячной выплаты для «ветерана труда» установлен в сумме 437 рублей, «ветеран труда края» – 321 рубль, «ветеран труда Эвенкийского автономного округа» – 437 рублей.

По состоянию на 01.01.2019 доля граждан, имеющих звание «ветеран труда», «ветеран труда края» и «ветеран труда Эвенкийского автономного округа», получающих ежемесячные денежные выплаты, в численности населения старше трудоспособного возраста составляла 51,8% (2014 год – 52,8%).

По состоянию на 01.01.2019 продолжают работать и получают (кроме пенсии) трудовой доход 28,4% от общей численности ветеранов труда. В доходах ветеранов труда ежемесячные денежные выплаты не превышают 1,6%.

Помимо ежемесячных денежных выплат ветеранам труда предоставляются другие меры социальной поддержки.

Также стоит отметить, что в соответствии с Законом Красноярского края от 18.12.2008 № 7-2660 «О социальной поддержке граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края», неработающие граждане, достигшие возраста 55 лет мужчины и 50 лет женщины, неработающие пенсионеры, получающие пенсию в соответствии с пенсионным законодательством, страдающие сахарным диабетом, онкологическим заболеванием получают ежемесячную материальную помощь в размере 206 рублей (2014 год – 176 рублей). Расходы в 2018 году составили 229,2 тыс. рублей, численность получателей – 104 человека.

Предоставление мер в виде небольших по размерам выплат не может быть эффективным ни с точки зрения социальной защищенности получателей, ни с точки зрения администрирования системы мер социальной поддержки.

Предоставление государственных услуг одному получателю мер социальной поддержки в 2018 году в среднем обходилось в денежном выражении в 1 818,5 рублей (в 2014 году – 1 715,5 рублей).

4. Выборочный анализ эффективности мер социальной поддержки (какая сумма с каждого выплаченного рубля идет на сокращение дефицита дохода малоимущих получателей) свидетельствует о низкой эффективности предоставляемых мер, в снижении дефицита денежного дохода малоимущего населения. По данным органов государственной статистики дефицит денежных доходов населения Красноярского края в 2014 году составлял 1 113,2 млн рублей в месяц, 2018 год – 1 847,5 млн рублей в месяц.

Так, каждый 1 рубль из бюджета на меры социальной поддержки (пособия по уходу за детьми от 1,5 до 3 лет; компенсационные выплаты на детей; детские пособия; социальные стипендии) сокращает дефицит дохода малоимущих максимум на 0,04 рубля.

Необходимо отметить, что органы исполнительной власти края, предоставляющие меры социальной поддержки, не оценивают результативность выплат.

5. Меры социальной поддержки отдельным категориям граждан не унифицированы.

Финансовое обеспечение сферы социальной поддержки граждан

В 2018 году расходы краевого бюджета по разделу «Социальная политика» (здесь и далее без учета страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения (19 634 557,4 тыс. рублей))

составили 39 804 910,5 тыс. рублей, или 16,3% общей суммы расходов, из них 25 800 878,1 тыс. рублей финансируется через министерство социальной политики Красноярского края.

В 2018 году общий объем расходов на социальную поддержку составлял 33 187 958,9 тыс. рублей. Наибольший объем расходов на меры социальной поддержки финансируется через министерство социальной политики Красноярского края (51,4%), министерство образования Красноярского края (20%), министерство здравоохранения Красноярского края (12%).

Исполнение расходов муниципальными образованиями края на осуществление государственных полномочий по организации деятельности органов управления системой социальной защиты населения за 2018 год составило 1 342 897,7 тыс. рублей, или 99,9% от объема поступившего финансирования.

Неисполнение бюджетных назначений, в основном, обусловлено экономией по заработной плате с начислениями на выплаты по оплате труда за счет наличия вакантных должностей и больничных листов и по коммунальным услугам в связи с фактическим потреблением теплоэнергии в соответствии с погодными условиями. Субвенции не использованы в полном объеме 12 муниципальными образованиями края.

Согласно данным министерства социальной политики Красноярского края, в структуре расходов за счет субвенций на осуществление государственных полномочий по организации деятельности органов управления системой социальной защиты населения преобладают (85,2%) расходы на заработную плату с начислениями на выплаты по оплате труда.

В 2018 году в среднем расходы на содержание одного специалиста органа управления системой социальной защиты населения (без учета обслуживающего персонала) составили 763,9 тыс. рублей, прирост к уровню 2014 года – 18,4%. Наименьшие затраты на содержание сложились в г. Назарово (533,5 тыс. рублей), наибольшие – в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе (1 604,8 тыс. рублей).

В разрезе муниципальных образований штатная численность муниципальных служащих варьирует от 3 шт. ед. (пос. Кедровый) до 511 шт. ед. (г. Красноярск).

В ходе анализа определения расчетной численности муниципальных служащих, реализующих переданные государственные полномочия по социальной поддержке и социальному обслуживанию граждан, установлено:

при расчете коэффициента, учитывающего нормативную численность населения (1 525), министерством социальной политики Красноярского края использована численность постоянного населения Красноярского края по состоянию на 01.01.2014 больше чем по данным органов государственной статистики;

на краевом уровне законодательно не принята методика определения расчета коэффициента, учитывающего нормативную численность населения,

приходящуюся на одного муниципального служащего (на одного служащего 1 525 человек – жителей муниципального образования).

В 2018 году на одного специалиста органа управления системой социальной защиты населения в среднем в год приходится 533 получателя мер социальной поддержки (2 получателя мер в рабочий день), 972 чел., обратившегося лично в органы управления системой социальной защиты населения (4 обращения в рабочий день), в том числе 348 обращений за назначением мер социальной поддержки.

При этом нагрузка на одного специалиста по муниципальным образованиям неравномерна. Исходя из численности получателей мер социальной поддержки, нагрузка варьирует от 286 чел. по г. Норильску до 721 чел. по Шушенскому району, исходя из количества обращений граждан – от 355 обращений по Пировскому району до 2 186 обращений граждан по Каратузскому району.

Министерством социальной политики Красноярского края не осуществляется анализ причин и количества обращений в органы управления системой социальной защиты населения. Вместе с тем в некоторых территориях (например, Каратузский район), количество обращений в органы социальной защиты в разы превышает численность жителей муниципального образования.

За 2018 год финансирование субвенций составило 1 344 631,9 тыс. рублей, или 99,7% от утвержденных назначений. Не исполнены назначения в сумме в сумме 4 245,4 тыс. рублей, что обусловлено отсутствием потребности в финансировании муниципальных образований (18 муниципальных образований).

В 2018 году общий объем закупок товаров в целях организации торжественно-праздничных мероприятий составил 9 866,6 тыс. рублей, в том числе на закупки министерства социальной политики Красноярского края приходится 6 184,7 тыс. рублей, на закупки КГКУ «Ресурсно-методический центр системы социальной защиты населения» – 3 681,9 тыс. рублей.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что министерством социальной политики Красноярского края не должным образом исполнялись полномочия, предусмотренные статьей 158 Бюджетного кодекса РФ, по планированию расходов бюджета, что привело к не соблюдению принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса РФ – приобретены наборы шоколадных конфет в количестве, превышающем на 1 798 ед. численность отдельных категорий ветеранов Великой Отечественной войны. Неэффективные расходы средств краевого бюджета составили 396,6 тыс. рублей.

Оценка коррупционных рисков

В ходе контрольного мероприятия при оценке коррупционных рисков выявлены факторы, создающие возможности совершения коррупционных действий и (или) принятия коррупционных решений.

Так, министерством социальной политики Красноярского края не выполнялась компетенция по осуществлению нормативного правового регулирования по вопросам в случаях, установленных законами края (пункт 3.1 Положения о министерстве), а именно не установлены формы отчетов об осуществлении переданных государственных полномочий и об использовании средств субвенций, предоставленных из краевого бюджета на осуществление переданных государственных полномочий, а также порядки и сроки их представления (не выполнены требования трех законов края) и не установлены периодичность, сроки и формы проведения проверок за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий (по двум законам края).

С 2008 года министерством социальной политики Красноярского края не осуществлялся контроль за органами местного самоуправления Эвенкийского и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципальных районов в части переданных государственных полномочий по социальной поддержке.

Министерством социальной политики Красноярского края не обеспечено надлежащее исполнение полномочий главного распорядителя бюджетных средств, предусмотренных статьей 158 Бюджетного кодекса РФ, по осуществлению планирования соответствующих расходов бюджета, составлению обоснования бюджетных ассигнований. А именно, министерством социальной политики Красноярского края при определении общего объема субвенций бюджетам муниципальных образований края на осуществление органами местного самоуправления муниципальных образований края государственных полномочий по организации деятельности органов управления системой социальной защиты населения на 2018 год величина материальных затрат органов управления системой социальной защиты населения определена с учетом коэффициента-дефлятора для материальных затрат («К_т»), вступившим в силу с 01.01.2019, что привело к увеличению общего размера субвенций на исполнение государственных полномочий по организации деятельности органов управления системой социальной защиты населения на 4 798,3 тыс. рублей.

В 2017-2018 годах министерством социальной политики Красноярского края при определении начальной (максимальной) цены контрактов на оказание услуг по льготному обеспечению протезно-ортопедической помощи граждан методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), не соблюдались требования части 5 статьи 22 Закона о контрактной системе – в качестве ценовой информации использовались три коммерческих предложения, представленных одним исполнителем («Иркутский», «Томский» и «Красноярский» филиалы ФГУП «Московское протезно-ортопедическое предприятие» Минтруда России).

Также выявлены признаки нарушений статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Министерством социальной политики Красноярского края с ООО «Бизнес Технологии» заключено дополнительное соглашение о расторжении государственного контракта

от 20.04.2018 и новый государственный контракт от 19.06.2018 на оказание услуг по льготному обеспечению протезно-ортопедической помощью граждан, постоянно проживающих на территории Красноярского края, по медицинским показаниям нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях (протез грудной железы) на более выгодных условиях по результатам повторной закупки, что могло привести к ограничению конкуренции и созданию преимущественных условий для ООО «Бизнес Технологии».

Кроме того, установлено использование КГКУ «Ресурсно-методический центр системы социальной защиты населения» ценовой информации при обосновании начальной (максимальной) цены контракта по поставке компьютерной техники с предустановленным программным обеспечением от трех организаций, имеющих признаки аффилированности.

Выводы по результатам контрольного мероприятия

Решение вопросов по социальной поддержке отдельных категорий граждан отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Документами стратегического планирования Красноярского края к приоритетным направлениям развития отрасли социальной защиты населения в период до 2030 года отнесено повышение эффективности социальной помощи, оказываемой нуждающимся гражданам, за счет усиления адресного подхода и внедрения новых технологий. Вместе с тем правовыми актами Красноярского края не установлено определение базовых понятий адресности, нуждаемости.

Сформированная в Красноярском крае правовая база, предусматривает предоставление 347 мер социальной поддержки, из них 109 мер поддержки предоставляется по краевому законодательству о социальной поддержке граждан проживающих на территории Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского муниципальных районов. В проверяемом периоде 12 органов исполнительной власти края осуществляли финансирование расходов на предоставление 296 мер социальной поддержки на общую сумму 33 188 млн рублей.

Созданная система мер социальной поддержки не направлена на борьбу с бедностью. Бюджетные средства расходуются в виде не существенных по размеру выплат большому числу получателей.

При этом доля населения края с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2017 году увеличилась по сравнению с 2013 годом на 3,5 процентного пункта и составила 18,7%, что выше, чем в среднем по Российской Федерации (13,2%). Численность населения Красноярского края с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума увеличилась на 104,3 тыс. человек, или на 24% и составила 537,7 тыс. человек, из них доля населения в трудоспособном возрасте и детей в возрасте до 16 лет – 94,2%, доля пенсионеров – 5,8% .

В то время как одной из национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года по Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» является снижение в два раза уровня бедности.

В крае отсутствует единая база данных, содержащая комплексную информацию о получателях мер социальной поддержки.

В нарушение Закона Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края» министерство социальной политики Красноярского края не осуществляет функции по разработке государственной политики определенной области (сфере) государственного управления, а именно в сфере социальной поддержки граждан. Положением о министерстве социальной политики Красноярского края предусмотрена задача лишь по обеспечению реализации государственной социальной политики на всей территории края.

Органы исполнительной власти края, назначающие меры социальной поддержки не оценивают результативность оказания мер. Предоставление мер в виде небольших по размерам выплат не может быть эффективным ни с точки зрения социальной защищенности получателей, ни с точки зрения администрирования системы мер социальной поддержки.

Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о необходимости пересмотра всей системы оказания мер социальной поддержки.

Предложения по результатам контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия внесены предложения.

Правительству Красноярского края:

принять меры по устранению недостатков нормативно-правового регулирования;

организовать проведение оптимизации мер социальной поддержки в условиях ограниченности бюджетных ресурсов;

ускорить принятие методики оценки результативности мер социальной поддержки, определение которой предусмотрено постановлением Правительства Красноярского края от 17.02.2017 № 99-п «Об утверждении бюджетного прогноза Красноярского края на период до 2030 года»;

определить критерии оценки целесообразности и необходимости передачи государственных полномочий на муниципальный уровень;

организовать проведение анализа и разработать комплекс мероприятий по оптимизации численности органов управлений социальной защиты населения и установление обоснованной штатной численности, объективно необходимой для реализации государственных полномочий;

принять меры по увеличению объемов предоставления государственных услуг через КГБУ «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг».

Министерству социальной политики Красноярского края организовать работу по устранению выявленных нарушений и недостатков, и принятию мер по их недопущению в дальнейшем.

Отчет о результатах направлен Законодательному Собранию Красноярского края, Правительству Красноярского края. Министру социальной политики Красноярского края, прокурору Красноярского края направлены информационные письма о выявленных нарушениях.

Руководителю службы финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края направлено информационное письмо о нарушении законодательства в сфере закупок, содержащее признаки административного правонарушения.

Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти
Красноярского края, осуществляющих государственное управление
в сфере стратегического планирования и комплексного социально-
экономического развития края»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 22 мая 2019 года № 8)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2019 год.

Объект контрольного мероприятия: министерство экономики и регионального развития Красноярского края.

Проверяемый период деятельности: 2017-2018 годы (в целях сопоставления использованы данные предыдущих периодов).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

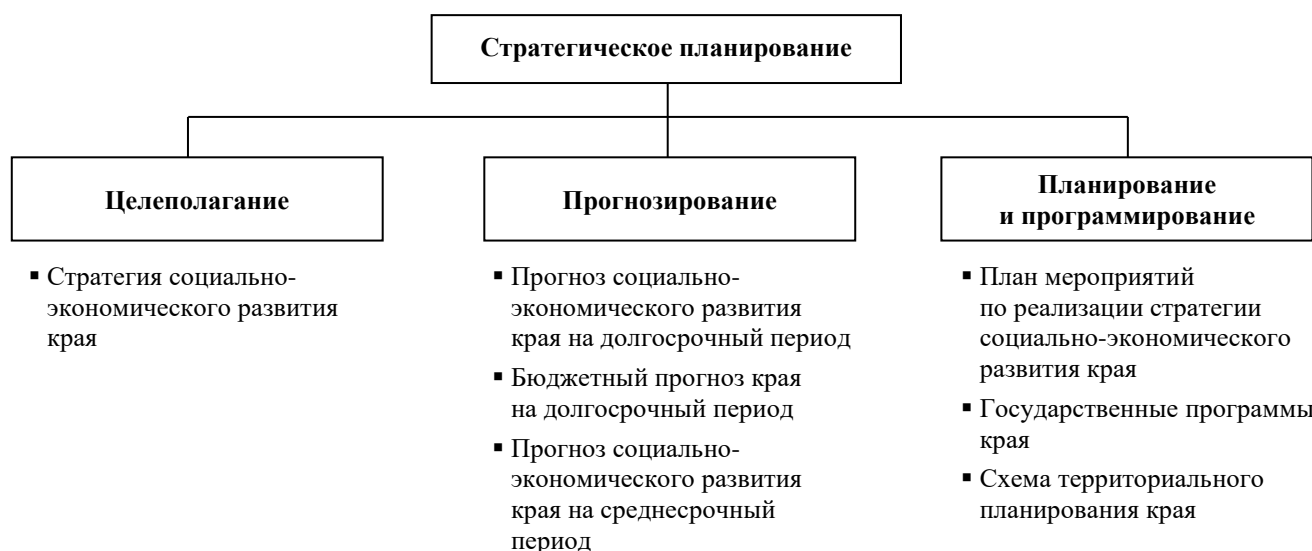
*Нормативное правовое регулирование в сфере стратегического планирования
и комплексного социально-экономического развития края*

К числу основополагающих федеральных нормативных правовых актов в анализируемой сфере относятся федеральные законы от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) и от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

Порядок осуществления стратегического планирования в Красноярском крае установлен Законом Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае» (далее – Закон края № 9-4112), который также регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Красноярского края, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Перечень документов стратегического планирования, установленный Федеральным законом № 172-ФЗ, представлен на схеме:



По состоянию на 01.01.2019 в Красноярском крае отсутствовали следующие документы стратегического планирования:

План мероприятий по реализации Стратегии 2030;

Прогноз социально-экономического развития края на долгосрочный период.

Отсутствие Прогноза социально-экономического развития края на долгосрочный период обусловлено, в том числе, несоответствием статьи 6 Закона края № 9-4112 требованиям статьи 33 Федерального закона № 172-ФЗ: Законом края не установлена обязательность разработки Прогноза социально-экономического развития края на долгосрочный период (в качестве условия для разработки Прогноза предусмотрено наличие соответствующего решения Правительства края), а в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ разработка указанного прогноза должна осуществляться субъектами Российской Федерации в обязательном порядке (в независимости от наличия каких-либо решений).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены нарушения и недостатки нормативно-правового регулирования в анализируемой сфере.

1. В нарушение пункта 2 статьи 5 Федерального закона № 172-ФЗ, а также Закона края № 9-4112 не определены Порядки разработки и корректировки следующих документов стратегического планирования края (далее – Порядок):

Стратегии социально-экономического развития края;

Прогноза социально-экономического развития края на долгосрочный период;

Прогноза социально-экономического развития края на среднесрочный период;

Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития края.

2. Помимо Стратегии 2030, в Красноярском крае действует 7 стратегий:

«Стратегия создания нефтегазового комплекса для ускорения социально-экономического развития Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов», одобренная постановлением Совета администрации Красноярского края от 10.04.2006 № 80-п;

«Стратегия инновационного развития Красноярского края на период до 2020 года «Инновационный край – 2020», утвержденная Указом Губернатора Красноярского края от 24.11.2011 № 218-уг;

«Стратегия развития профессиональной ориентации населения в Красноярском крае до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства Красноярского края от 27.11.2013 № 864-р;

«Инвестиционная стратегия Красноярского края на период до 2030 года», утвержденная Указом Губернатора Красноярского края от 17.12.2013 № 239-уг;

«Стратегия управления рынком труда Красноярского края до 2020 года», утвержденная распоряжением Правительства Красноярского края от 27.12.2013 № 992-р;

«Транспортная стратегия Красноярского края до 2030 года», утвержденная приказом министерства транспорта Красноярского края от 09.01.2018 № 6/2-Н;

«Региональная стратегия государственной национальной политики в Красноярском крае на период до 2025 года», утвержденная Указом Губернатора Красноярского края от 05.04.2018 № 97-уг.

В соответствии с частью 4 статьи 47 Федерального закона № 172-ФЗ документы стратегического планирования, принятые до дня вступления в силу Федерального закона №172-ФЗ, считаются действительными до окончания установленного в них срока, если иное не установлено Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принятие «Транспортной стратегии Красноярского края до 2030 года» и «Региональной стратегии государственной национальной политики в Красноярском крае на период до 2025 года» осуществлено после вступления в силу Федерального закона 172-ФЗ и Закона края № 9-4112, а, следовательно, с нарушением положений указанных законов в части принятия указанных стратегий в отсутствие правовых оснований (не включены в перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации).

3. Несогласованность государственных программ Красноярского края со Стратегией социально-экономического развития.

В соответствии с частью 4 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является основой для разработки государственных программ субъекта Российской Федерации, в которых положения стратегии детализируются с учетом необходимости ресурсного обеспечения, в том числе определенного в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации на долгосрочный период и бюджетным прогнозом субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (часть 1 статьи 44).

В нарушение пункта «ж» части 3 статьи 3 Закона края от № 9-4112 Правительством края не обеспечена согласованность документов стратегического планирования, разрабатываемых на краевом уровне: установлены несоответствия отдельных положений краевых государственных программ Стратегии 2030.

4. Наличие краевых отраслевых программ.

Несмотря на то, что Федеральный закон № 172-ФЗ не предусматривает разработку на региональном уровне отраслевых документов стратегического планирования, Законом края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» предусмотрено наличие краевых отраслевых программ (в крае принято 8 программ на среднесрочный период (3 года)).

Оценка эффективности реализации отраслевых программ проводится Министерством экономики ежегодно в соответствии с Порядком проведения оценки эффективности реализации отраслевых программ Красноярского края и критерии оценки эффективности реализации отраслевых программ Красноярского края, утвержденные постановлением Правительства края от 18.08.2016 № 403-п.

Учитывая установленную Федеральным законом № 172-ФЗ систему документов стратегического планирования, принятие отраслевых программ края избыточно и нецелесообразно: оптимальная модель стратегического планирования Красноярского края в конкретной сфере (отрасли) состоит в указании приоритетов, целей и задач развития отдельной сферы (отрасли) в стратегии социально-экономического развития Красноярского края, а мероприятий по их реализации – в плане мероприятий по реализации стратегии и государственных программах Красноярского края.

Система управления социально-экономическим развитием края

Статьей 3 Федерального закона № 172-ФЗ определены цель, задачи, а также результат социально-экономического развития, в том числе на региональном уровне:

цель социально-экономического развития – состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями;

задача социально-экономического развития – комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития;

результат социально-экономического развития – фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Полномочия органов государственной власти края в сфере стратегического планирования определены Уставом Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (далее – Устав края) и Законом края № 9-4112.

Министерство экономики и регионального развития края (до 22.10.2018 – министерство экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края) является органом исполнительной власти края, к задачам которого отнесено обеспечение создания условий для комплексного социально-экономического развития края.

По состоянию на 31.12.2018 за Министерством экономики закреплено 7 задач и 73 компетенции, из них 5 задач и компетенций в областях комплексного социально-экономического развития и стратегического планирования.

Анализ представленной Министерством информации о реализации установленных задач и компетенций показал, что 12 из 73 компетенций Министерством не реализовывались.

В целях обеспечения взаимодействия органов государственной власти и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с содействием социально-экономическому развитию Красноярского края, в крае действуют коллегиальные органы (советы, комиссии, межведомственные рабочие группы).

С 2019 года на территории Красноярского края реализуется 11 национальных проектов Российской Федерации. Министерство экономики края принимает участие в реализации 3 национальных проектов:

«Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»;

«Производительность труда и поддержка занятости»;

«Международная кооперация и экспорт».

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены нарушения и недостатки системы управления стратегическим планированием в крае.

1. Не обеспечено выполнение полномочий, закрепленных Законом края № 9-4112 за Правительством Красноярского края:

осуществление методического обеспечения стратегического планирования края, определение порядка методического обеспечения стратегического планирования края;

обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования края.

2. В положениях об органах исполнительной власти края не отражены, либо отражены лишь частично полномочия в сфере стратегического планирования, установленные Законом края № 9-4112.

Так, положениями о министерстве здравоохранения, министерстве строительства, министерстве транспорта указанные полномочия не закреплены, в положениях о министерстве образования и министерстве культуры отражена лишь 1 из предусмотренных Законом края компетенций – участие в подготовке документов стратегического планирования края.

Анализ структуры и финансового обеспечения деятельности министерства экономики и регионального развития края.

Министерство возглавляет министр экономики и регионального развития Красноярского края, назначаемый на должность Губернатором края по согласованию с Законодательным Собранием края. Штатным расписанием Министерства предусмотрено наличие первого заместителя министра и 6 заместителей министра.

С 09.01.2018 и в течение всего года должность одного из заместителей министра оставалась вакантной.

В структуре министерства экономики края образован 21 отдел, из них:

1 отдел курирует министр экономики и регионального развития Красноярского края (отдел мобилизационной подготовки экономики);

8 отделов – первый заместитель министра;

12 отделов – 6 заместителей министра.

Необходимо отметить, что вопросы инвестиционной деятельности в Министерстве отнесены к компетенции 4 отделов.

Кроме того, в Министерстве с 10.04.2018 функционирует «Отдел позиционирования края», созданный с целью формирования благоприятного инвестиционного климата в крае, участия в организации и проведении Красноярского экономического форума, представления Красноярского края в иных федеральных инвестиционных форумах и аналогичных мероприятиях.

Штатная численность госслужащих края и лиц, замещающих государственные должности в Министерстве по состоянию на 01.01.2019 составляет 122 штатные единицы, что соответствует предельной численности государственных гражданских служащих, утвержденной для Министерства распоряжением Правительства Красноярского края от 31.03.2016 № 246-р.

В 2018 году по сравнению с 2017 годом штатная численность увеличилась на 8 единиц (7%).

Уровень заполнения штатной численности: на 01.01.2018 – 96,5%; на 01.01.2019 – 96,7%.

Анализ правовых актов Министерства экономики края, определяющих задачи, компетенции, полномочия, организацию деятельности заместителей министра и структурных подразделений, выявил ряд недостатков.

Пересмотр полномочий органов исполнительной власти края и исключение из положения о Министерстве экономики полномочий, относящихся по своему содержанию к сферам деятельности других органов исполнительной власти (полномочия в сфере трудовых отношений, подготовки управленческих кадров, ценообразования, применения контрольно-кассового оборудования и др.) позволит высвободить ресурсы и повысить эффективность выполнения полномочий в сфере стратегического планирования и комплексного социально-экономического развития края.

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о необходимости пересмотра структуры Министерства экономики. Представляется целесообразным:

провести анализ деятельности структурных подразделений со схожими компетенциями в сфере инвестиционной политики (отдел инвестиционной политики – 5 шт.ед., отдел улучшения инвестиционного климата – 4 шт.ед., отдел государственной поддержки инвестиционной деятельности – 5 шт.ед., отдел финансового и юридического сопровождения инвестиционных проектов – 8 шт.ед., отдел позиционирования края – 3 шт.ед.) с целью формирования вывода об обоснованности численности сотрудников, осуществляющих деятельность в указанной сфере государственного управления;

создание в структуре Министерства отдела по вопросам стратегического планирования (к компетенции которого отнести, в том числе, вопросы нормативного правового регулирования в указанной сфере, обеспечения актуальности нормативных правовых актов края, их согласованности с федеральными документами, контроль согласованности документов стратегического планирования и т.д.);

пересмотреть распределение обязанностей между заместителями министра экономики с целью обеспечения равномерности нагрузки и устранения правовой неопределенности.

Анализ эффективности реализации министерством экономики и регионального развития края полномочий, направленных на государственное управление в сфере стратегического планирования и комплексного социально-экономического развития края

В анализируемом периоде объем бюджетных средств, предусмотренных на реализацию Министерством экономики установленных полномочий, составил 1,3 млрд рублей в год (включая расходы на реализацию Министерством полномочия учредителя находящихся в его ведении 6 учреждений).

млн рублей

	2017 год			2018 год		
	план	исполнено	% исполнения	план	исполнено	% исполнения
Расходы – всего	1 251, 5	1 197, 8	95,7	1 332, 7	1 294,5	97,1
из них:						
обеспечение деятельности Министерства	124,1	117,0	94,3	141,2	136,2	96,4
обеспечение деятельности подведомственных учреждений	847,1	779,8	92,1	994,7	937,5	94,2

При этом более 96% от общего объема бюджетных расходов приходилось на средства краевого бюджета.

Расходы Министерства в 2017, 2018 годах исполнены на 95,7% и 97,1% соответственно (не исполнены расходы в 2017 году в сумме 53,7 млн рублей, в 2018 году – 38,3 млн рублей).

В соответствии с проводимой министерством финансов края оценкой качества финансового менеджмента главных распорядителей средств краевого бюджета, Министерство экономики края в 2017 году, по сравнению с 2016 годом, незначительно улучшило свое положение, переместившись с 12 на 10 место (из 20 и 17 главных распорядителей средств краевого бюджета, имеющих подведомственные учреждения, соответственно).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ эффективности реализации Министерством экономики отдельных полномочий, направленных на государственное управление в сфере стратегического планирования и комплексного социально-экономического развития края, по результатам которого установлены следующие нарушения и недостатки.

1. В сфере стратегического планирования и прогнозирования социально-экономического развития края.

Согласно пункту 5 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ все документы стратегического планирования должны быть согласованы и сбалансированы между собой по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

В соответствии с законодательством о стратегическом планировании, основными региональными документами стратегического и бюджетного планирования, согласованность и сбалансированность которых должна быть обеспечена в первую очередь, являются Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года, прогноз социально-экономического развития региона, положенный в основу планирования параметров бюджета, и краевые государственные программы.

Долгое время одним из основных рисков инфраструктурного характера, связанных с не обеспечением устойчивого развития Красноярского края, являлось отсутствие утвержденной Стратегии социально-экономического развития – долгосрочного документа стратегического развития региона, комплексно описывающего проблемы и перспективы развития Красноярского края в целом. Существующие на тот момент стратегические документы представляли собой набор целей, задач и мероприятий по развитию отдельных отраслей экономики и социальной сферы. Приоритеты, ориентиры развития и меры государственного регулирования отдельных сфер и отраслей были рассредоточены по различным нормативно-правовым актам Красноярского края (концепциям, стратегиям, программам и т.п.).

Результаты финансово-экономической экспертизы проекта Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года, проведенной Счетной палатой в 2016 году, позволили выявить основные недостатки документа, среди которых фигурировали:

несоответствие требованиям федерального и краевого законодательства о стратегическом планировании (Федеральному закону № 172-ФЗ и Закону края № 9-4112);

несоответствие отдельным федеральным документам стратегического планирования (стратегиям, концепциям);

отсутствие целей, задач, приоритетов и основных направлений развития по отдельным отраслям (например, приоритетов налоговой политики, возможных направлений диверсификации экономики, задач в области дошкольного образования, цели развития транспортно комплекса и др.);

отсутствие обособленных разделов, содержащих стратегические направления социально-экономического развития административно-территориальных единиц с особым статусом;

отсутствие методов, инструментов и способов достижения поставленных стратегических целей и решения обозначенных задач (механизмов реализации) и т.д.

Большинство замечаний (наполняемость разделов, актуальность статистической информации, соответствие федеральным документам) устранено Министерством экономики в процессе доработки проекта Стратегии 2030.

Формирование среднесрочного прогноза социально-экономического развития в анализируемом периоде (2017-2018 годы), который является основой для разработки параметров бюджета, осуществлялось на основании проекта Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года. При этом среднесрочные ориентиры государственной региональной политики не в полной мере совпадали с приоритетами социально-экономического развития края, определенными проектом Стратегии 2030. Так, Прогноз СЭР включал только часть (менее 40%) показателей, содержащихся в проекте Стратегии 2030. Значения большинства учтенных в Прогнозе СЭР показателей не совпадали со значениями, установленными проектом Стратегии на аналогичный временной период.

Кроме того, в Прогнозе СЭР, разработанном на 2018-2020 годы, не были учтены отдельные инвестиционные проекты промышленного комплекса Красноярского края, определенные проектом Стратегии 2030 (создание газоперерабатывающего и газохимического производств, осуществление газификации территории края, освоение Тальского месторождения магнетита, освоение месторождений Нойбинской золоторудной площади, освоение Сырадасайского месторождения коксующихся углей и др.).

Недостатки и замечания к качеству Прогноза СЭР:

в текстовой части Прогноза СЭР отсутствует раздел, содержащий количественную и качественную характеристику рисков недостижения целевых макроэкономических индикаторов в очередном бюджетном цикле; не отражены возможные меры, направленные на их снижение;

по отдельным показателям Прогноза СЭР отсутствует динамика в плановом периоде (индексы производства продукции по некоторым видам экономической деятельности, показатели обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры и др.);

отдельные прогнозные значения показателей на среднесрочную перспективу не учитывают текущую социально-экономическую ситуацию (производство промышленной продукции, доходы населения и др.) либо не основаны на официальной статистической информации (демографические показатели);

в числе показателей Прогноза СЭР могут отсутствовать индикаторы отдельных сфер (например, в Прогнозе на 2018-2020 годы отсутствовали блоки показателей по экологии и по туризму);

прогнозирование на двухлетний плановый период отличается существенными изменениями значений показателей между бюджетными циклами.

В нарушение подпункта «и» пункта 7 Положения о порядке составления проекта закона Красноярского края о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 06.04.2010 № 164-п» и пункта 3.5. Положения о Министерстве экономики, Министерством в течение 4 лет не реализуется полномочие по разработке прогноза социально-экономического развития края на долгосрочный период (отнесено к компетенции Министерства экономики 23.12.2014).

Необходимым условием, обеспечивающим эффективность стратегического планирования и комплексного социально-экономического развития края, является применение в деятельности органов власти новых информационных технологий.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что уровень цифровизации процессов Министерства не решает задач эффективного информационного взаимодействия всех участников системы стратегического планирования и комплексного социально-экономического развития края, в том числе при осуществлении межведомственного взаимодействия: анализ представленной информации показал, что в деятельности Министерства используются, в основном, стандартные программные продукты и информационные системы, не предусматривающие возможности взаимодействия всех участников стратегического планирования (не организован общий доступ к информации, ввод и корректировка данных и т.д.).

Министерством экономики обозначена необходимость создания информационной системы лишь в сфере формирования и ведения краевого реестра научно-технических разработок и инновационных проектов.

2. В сфере инвестиционной деятельности.

Одной из задач Министерства является обеспечение создания условий для развития инвестиционной деятельности, создания режима наибольшего благоприятствования для инвесторов и установления особых условий и дополнительных гарантий инвестиционной деятельности (пункт 2.2 Положения о Министерстве).

Несмотря на то, что вопросами развития инвестиционной деятельности в крае занимались 4 отдела Министерства экономики и 2 коллегиальных органа, о недостаточной эффективности инвестиционной политики края свидетельствует следующее.

Отмечается отрицательная динамика капиталовложений в экономику Красноярского края: в 2013-2018 годах индекс физического объема инвестиции в основной капитал, по отношению к предыдущем году, не превышал 100% (за исключением 2016 года):

Наименование показателя	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Инвестиции в основной капитал, млрд рублей	376,9	364,0	396,9	425,9	420,9	420,9
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, % к предыдущем у году	96,1	92,9	96,4	102,6	96,6	97,8

Основным индикатором благоприятного инвестиционного климата является инвестиционный рейтинг региона, ежегодно формируемый рейтинговым агентством «Эксперт РА». В анализируемом периоде инвестиционный рейтинг Красноярского края не поднимался выше оценки «2В», что интерпретируется как «Средний потенциал – умеренный риск». Несмотря на то, что Красноярский край на протяжении многих лет является инвестиционно привлекательной территорией, реализующей масштабные проекты, последний раз более высокий рейтинг («1В» – «Высокий потенциал – умеренный риск») был присвоен региону в 2011 году.

Счетной палатой в ходе проведения в 2018 году экспертиз госпрограммы «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» отмечались такие недостатки в указанной сфере государственного управления, как:

несоответствие целевых показателей и показателей результативности госпрограммы основным социально-экономическим показателям Красноярского края в сфере инвестиций, малого и среднего предпринимательства, предусмотренным проектом Стратегии социально-экономического развития Красноярского края на период до 2030 года;

сокращение доли инвестиционной составляющей в государственной программе и снижение государственной поддержки инвестиционной деятельности в крае;

неэффективное использование средств краевого бюджета в сумме 986,2 тыс. рублей (возврат средств в федеральный бюджет в связи с недостижением показателей результативности по соглашению от 21.02.2017 № 139-08-183 «О предоставлении субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, а также на реализацию мероприятий по поддержке молодежного предпринимательства», заключенному между министерством экономического развития Российской Федерации и Правительством Красноярского края, финансирование по мероприятию «Содействие развитию молодежного предпринимательства»);

отсутствие в госпрограмме информации о мерах правового регулирования в инвестиционной сфере, сфере малого и среднего предпринимательства (раздел 6 госпрограммы);

ежегодный низкий процент освоения бюджетных средств по отдельным мероприятиям госпрограммы (расходы по мероприятию «Формирование благоприятного инвестиционного климата на территории Красноярского края» по итогам 2017 года исполнены на 48,3% (1,2 млн рублей), в 2018 году – на 27,5% (0,7 млн рублей); по мероприятию «Обеспечение ввода в эксплуатацию объектов, строящихся в рамках реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» и мероприятий по подготовке к затоплению ложа водохранилища Богучанской ГЭС на территории Красноярского края исполнение составило: по разделу 04 подразделу 08 по итогам 2017 года – 42,0% (5,6 млн рублей), в 2018 году – 46,7% (4,5 млн рублей); по подразделу 12 по итогам 2017 года – 53,8% (18,4 млн рублей), в 2018 году – 68,9% (9,8 млн рублей).

3. В сфере инновационной деятельности.

Полномочиями в сфере инновационной деятельности Министерство экономики края наделено с 25.01.2018.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что перечень приоритетных направлений государственной поддержки инновационной деятельности в крае не пересматривался с 2014 года (по информации Министерства экономики в 2018 году разработан и представлен Губернатору края на согласование проект концепции инновационного развития Красноярского края (письмо от 04.12.2018 № 28-85-17895), после утверждения которой планируется разработка проекта закона края об актуализации перечня приоритетных направлений государственной поддержки инновационной деятельности в крае).

В 2018 году Министерством не исполнялись такие полномочия, как:
формирование и ведение краевого реестра научно-технических разработок и инновационных проектов;
проведение мониторинга развития инновационной деятельности на территории края.

4. По вопросам исполнения полномочий учредителя в отношении подведомственных учреждений.

Министерство осуществляет функции и полномочия учредителя 6 краевых государственных учреждений со штатной численностью около 1,5 тыс. человек.

Расходы бюджета на обеспечение деятельности учреждений в 2018 году составили 937,5 млн рублей, в 2017 году – 779,8 млн рублей.

В соответствии с данными сводного отчета по форме 0503762 «Сведения о результатах деятельности учреждения по исполнению государственного (муниципального) задания» за 2017 год установлено, что государственные задания учреждениями, подведомственными Министерству экономики, в анализируемом периоде выполнены.

В ходе мероприятия выявлены нарушения и недостатки при исполнении Министерством полномочий учредителя.

1. Нарушение срока перечисления субсидий Институту муниципального развития в январе 2018 года привело к несвоевременной выплате заработной платы работникам ККГБУ ДПО «ИМР, что является бюджетным правонарушением и нарушением Трудового законодательства.

2. Длительное непринятие мер по передаче в собственность граждан 53 невостребованных квартир, построенных за счет средств федерального бюджета для переселения из зоны затопления водохранилища Богучанской ГЭС и переданных впоследствии в собственность Красноярского края привело к дополнительным расходам бюджета на их содержание в 2017 – 2018 годах в сумме 5,2 млн рублей на косметический ремонт (1,8 млн рублей), содержание и ремонт общедомового имущества (1,4 млн рублей), коммунальные услуги (1,1 млн рублей).

3. По результатам проверки деятельности многофункциональных центров Счетная палата ранее отмечала их недостаточную загруженность.

По сравнению с 2015 годом сеть учреждений МФЦ увеличилась с 48 до 64, количество окон обслуживания: с 652 до 731 (на 12%), при этом количество заявителей увеличилось более, чем в 3 раза (с 938 человек до 3 139 человек).

Нагрузка на одно окно МФЦ также увеличилась в 3 раза (с 6 до 19 заявителей в день).

При передаче в МФЦ дополнительных функций, в том числе – по предоставлению гражданам мер социальной поддержки необходимо учитывать следующее:

увеличение потока заявителей на полтора миллиона увеличивает нагрузку на одно окно до 35 человек (при нормативе 19).

При таких параметрах соблюдения установленные Указом Президента РФ № 601 значение 15 минутного времени ожидания в очереди не возможно.

Для перехода к оказанию МФЦ государственных услуг в сфере социальной защиты необходимо создание порядка 320 дополнительных окон МФЦ, т.е. увеличение действующей сети в половину.

4. Министерство экономики края является учредителем КГБУ «Центра кадастровой оценки».

При этом полномочие в сфере государственной кадастровой оценки положением о Министерстве не закреплено, а это предусмотрено статьей 6 Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

5. В ходе экспертно-аналитического мероприятия отмечается низкий охват внутренним контролем подведомственных учреждений: в 2017-2018 годах Министерством экономики края проведены проверки только в 3 из 6 подведомственных учреждений: КГБУ «МФЦ», КГКУ «ДКР НП», КГАУ «КРИТБИ».

Анализ результатов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти края в сфере стратегического планирования и социально-экономического развития края

Начиная с отчета за 2017 год, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти Красноярского края проводилась в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее по тексту – Указ № 548).

Указ № 548 содержит перечень из 24 показателей, имеющих различный срок применения, среди которых показатели по финансовому состоянию регионов, состоянию рынка труда, демографической ситуации, уровню жизни населения, развитию реального сектора экономики, развитию различных типов инфраструктур и др.

Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в Красноярском крае по итогам 2017 года

№ по Указу	Наименование показателя	Предшествующий период				Отчетный период	Плановый период		
		2013	2014	2015	2016		2017	2018	2019
1.	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	69,06	69,23	69,69	70,01	70,61	71,50	72,00	72,80
2.	Динамика реальной среднемесячной начисленной заработной платы, %	104,0	102,0	93,6	100,8	103,9	106,0	100,6	101,4
4.	Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации, %	15,2	16,7	18,9	18,4	18,7	18,0	17,8	17,6

№ по Указу	Наименование показателя	Предшествующий период				Отчетный период	Плановый период		
		2013	2014	2015	2016		2017	2018	2019
6.	Коэффициент миграционного прироста (в расчете на 10 тыс. человек), человек	4,9	3,3	9,6	16,8	3,2	3,8	4,8	7,5
7.	Суммарный коэффициент рождаемости, детей	1,775	1,807	1,837	1,815	1,666	1,630	1,650	1,660
8.	Уровень преступности (в расчете на 100 тыс. человек), преступлений	2 064,5	1 975,6	2 178,3	1 997,2	1 776,7	1 772,5	1 770,2	1 770,2
10.	Динамика валового регионального продукта на душу населения, %	102,6	100,8	97,6	101,2	104,3	102,6	105,1	101,9
12.	Интегральный индекс субъекта Российской Федерации в национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, баллов	x	...	229,66	229,22	235,90	255,9	x	x
13.	Отношение среднесписочной численности работников малых и средних предприятий к численности населения, %	10,229	10,723	10,227	9,912	9,950	9,982	10,021	10,064
15.	Объем налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (за вычетом: транспортного налога; налога на добычу полезных ископаемых; акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации; налога на прибыль и прочих платежей при выполнении соглашений о разделе продукции, в том числе платежей за пользование недрами, регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти); разовых поступлений) на душу населения, скорректированный на индекс бюджетных расходов, тыс. рублей	31,683	33,685	37,888	42,300	44,872	50,190	51,269	53,002
16.	Отношение объема государственного (муниципального) долга по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным, к общему годовому объему консолидированного бюджета в отчетном финансовом году (без учета объемов безвозмездных поступлений), %	42,84	59,80	59,13	58,86	57,40	61,05	62,98	61,47
17.	Доля просроченной кредиторской задолженности в расходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, %	0,74	0,74	0,95	0,29	0,28	0,28	0,27	0,26
18.	Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда), %	5,7	5,0	6,2	6,1	5,7	5,4	5,3	5,2
22.	Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, %	39,9	43,4	44,6	43,8	46,3	x	x	x

Фактические значения отдельных показателей свидетельствуют о недостаточной эффективности деятельности органов власти в сфере социально-экономического развития края.

Оценка коррупционных факторов и рисков

В нарушение требований раздела 3 Программы по профилактике коррупции в министерстве экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края на 2018-2020 годы, утвержденной распоряжением Правительства Красноярского края от 21.05.2018 № 341-р Министерством экономики не осуществлена подготовка и размещение на едином краевом портале «Красноярский край» отчета о реализации Программы в Министерстве за 2018 год.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлены следующие факторы, создающие возможности совершения коррупционных действий и (или) принятия коррупционных решений, а также коррупционные риски.

Правовая неопределенность, связанная с дублированием отдельных полномочий в анализируемой сфере, а также с отсутствием закрепления полномочий за конкретными органами исполнительной власти края.

Функционирование отдела позиционирования края и отдела инноваций Министерства экономики в отсутствие положения о структурных подразделениях. Отсутствие должностных регламентов сотрудников отделов.

Отнесение вопросов инвестиционной деятельности к компетенции 2 заместителей министра экономики и 4 отделов, не позволяющее четко разграничить зоны ответственности.

Наличие юридико-лингвистической неопределенности в документах стратегического планирования края (употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий), например, в госпрограмме «Развитие инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства» содержится мероприятие «Формирование положительного образа предпринимателя, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, популяризация роли предпринимательства».

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Вступление в силу Федерального закона № 172-ФЗ предполагает системное вовлечение всех уровней управления в процесс достижения четкой согласованной цели. В рамках перехода к системному стратегическому управлению на уровне государства необходимым инструментом является формирование системы документов, способствующей пониманию всеми участниками процесса стратегического управления логики реализуемых мер, их ресурсного сопровождения и собственного значения в общей деятельности.

В этом ключе возникает необходимость разработки согласованной системы документов стратегического планирования.

Недостатки действующей в Красноярском крае системы нормативных правовых актов, в том числе наличие значительного количества Стратегий, отсутствие и несогласованность документов стратегического планирования, не способствуют комплексному решению задач социально-экономического развития Красноярского края.

По состоянию на 01.01.2019 не были разработаны следующие документы стратегического планирования: План мероприятий по реализации Стратегии 2030, Прогноз социально-экономического развития края на долгосрочный период.

Не обеспечена согласованность нормативных правовых актов края, регулирующих деятельность в анализируемой сфере (Стратегия 2030, Прогноз СЭР, государственные программы).

Система управления социально-экономическим развитием края представлена органами государственной власти Красноярского края, а также коллегиальными и совещательными органами.

Министерством экономики не в полном объеме реализована роль органа исполнительной власти края, уполномоченного осуществлять государственное управление в области экономического развития края: установлены факты неисполнения Министерством экономики отдельных полномочий, закрепленных за ним федеральным и краевым законодательством.

Недостатки системы управления напрямую связаны с недостатками нормативного правового регулирования в сфере стратегического планирования и социально-экономического развития края: установлены многочисленные недостатки в организации деятельности Министерства экономики, связанные с неактуальностью организационно-распорядительной документации, устанавливающей права, обязанности и ответственность, при решении задач комплексного социально-экономического развития края.

Выявленные в ходе экспертно-аналитического мероприятия многочисленные нарушения и недостатки, а также факты неисполнения установленных полномочий свидетельствуют о недостаточной эффективности деятельности органов власти края, осуществляющих государственное управление в указанной сфере.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлены факторы и условия, способствующие возникновению коррупционных рисков.

Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Правительству Красноярского края:

устранить недостатки нормативно-правового регулирования, связанные с незакреплением либо дублированием отдельных полномочий в сфере стратегического планирования, предусмотренных федеральным законодательством;

рассмотреть вопрос о целесообразности корректировки Стратегии 2030 с учетом участия Красноярского края в реализации национальных проектов Российской Федерации, а также положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации;

обеспечить согласованность и сбалансированность документов стратегического и бюджетного планирования Красноярского края;

актуализировать положения об органах исполнительной власти края, исключив переданные (утратившие актуальность) компетенции, а также дополнив их полномочиями в сфере стратегического планирования, установленными Федеральным законом № 172-ФЗ и Законом края № 9-4112;

провести ревизию компетенций Министерства экономики, исключить излишние и предусмотреть недостающие компетенции, привести наименования компетенций в соответствие с полномочиями, установленными федеральным и краевым законодательством, постановлениями Правительства края, сгруппировать схожие компетенции с их последующей детализацией в положениях о структурных подразделениях;

с целью повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти края рассмотреть вопрос о перераспределении компетенций с учетом функционально-отраслевого признака, в том числе рассмотреть возможность передачи компетенций в сферах государственного управления, отнесенных к компетенциям других органов исполнительной власти;

обеспечить участие Министерства экономики в деятельности рабочих групп (команд) национальных проектов;

принять меры к улучшению динамики показателей, используемых для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и рейтинговых позиций Красноярского края.

Министерству экономики и регионального развития Красноярского края:

устранить выявленные в ходе экспертно-аналитического мероприятия нарушения и недостатки и принять меры по недопущению их в дальнейшей работе;

актуализировать организационно-распорядительную документацию, Министерства, устанавливающую права, обязанности и ответственность лиц, при решении задач комплексного социально-экономического развития края;

рассмотреть вопросы об изменении структуры управления Министерством и организационной структуры Министерства, в том числе:

о перераспределении обязанностей между заместителями министра экономики с целью обеспечения равномерности нагрузки и устранения правовой неопределенности;

о создании в структуре Министерства отдела по вопросам реализации национальных проектов, отдела стратегического планирования;

о пересмотре системы управления инвестиционной деятельностью путем объединения структурных единиц, осуществляющих схожие по содержанию функции;

об обоснованности численности сотрудников структурных подразделений Министерства.

принять меры к обеспечению эффективного информационного взаимодействия всех участников системы стратегического планирования и комплексного социально-экономического развития края, в том числе – посредством перехода на цифровизацию отдельных процессов;

усилить контроль за деятельностью учреждений (КГБУ «МФЦ», КГАУ «КРИТБИ», КГКУ «ДКР НП», ККГБУ ДПО «ИМР», КГКУ «ЦСЭМиИД», КГБУ «ЦКО»);

принять меры, направленные на устранение факторов и условий, способствующих возникновению коррупционных рисков.

Заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлено в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края.

Контрольное мероприятие
«Аудит эффективности использования бюджетных средств
на модернизацию, реконструкцию и капитальный ремонт объектов
коммунальной инфраструктуры, водоснабжения и водоотведения»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 9 октября 2019 года № 13)

Контрольное мероприятие проведено на основании планов работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год, на 2019 год, предложения Законодательного Собрания Красноярского края (письмо от 10.07.2017 № 3636-и-ЗС).

Объекты контрольного мероприятия: министерство промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (далее – Минпром края, Министерство), администрации г. Боготола, г. Бородино, г. Енисейска, Рыбинского района и их структурные подразделения – получатели средств бюджета.

Проверяемый период деятельности: 2016-2018 годы.

Результаты контрольного мероприятия

Общие сведения

Состояние хозяйственно-питьевого водоснабжения остается одной из актуальных проблем на территории края. Для обеспечения жителей края водой для хозяйственно-бытового использования, в том числе питьевой водой, используется централизованное и нецентрализованное водоснабжение, а также привозная вода. Информация об обеспечении населения края водой по видам водоснабжения по данным Концепции обеспечения населения Красноярского края водой питьевого качества на 2019-2030 годы, утвержденной 14.01.2019 министром промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (далее – Концепция водоснабжения), приведена в таблице.

Вид водоснабжения	Количество человек, тыс.	Доля от общего числа населения, %
Централизованное	2 847,7	99,0
Нецентрализованное	14,4	0,5
Привозная вода	13,8	0,5

Основными источниками централизованного водоснабжения населения края являются напорные и безнапорные подземные водные объекты, за счет которых обеспечивается питьевой водой 66,8% или 1914,0 тыс. жителей края. Централизованным водоснабжением из поверхностных водных объектов обеспечивается 948,0 тыс. человек – 33% жителей края.

В качестве источников питьевого нецентрализованного водоснабжения используются 1 388 трубчатых и шахтных колодцев и каптажей родников, при этом санитарно-техническое состояние 38,9% из них не отвечает санитарным правилам¹.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года² (далее – Стратегия СЭР края) жилищно-коммунальному комплексу края присущ ряд проблем, среди которых названы высокий уровень износа основных фондов систем инженерного обеспечения коммунального комплекса; значительная, особенно в сельской местности, численность населения, не обеспеченного питьевой водой надлежащего качества, что обусловлено неблагоприятным санитарным состоянием источников питьевого водоснабжения, неудовлетворительным техническим и санитарным состоянием систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод; недостаточный объем инвестиций в коммунальном секторе, не позволяющий обеспечить необходимое обновление основных фондов, связанный с низкой долей инвестиционной составляющей в тарифах на услуги ЖКХ и «операторской» моделью функционирования отрасли, не стимулирующей привлечение в нее частных инвестиций.

Состояние объектов хозяйственно-питьевого водоснабжения на территории края характеризуется высоким уровнем износа. Согласно Концепции водоснабжения износ объектов водоснабжения, водоотведения составляет более 50%, при этом наиболее худшее положение с состоянием очистных сооружений, износ которых составляет 75% на объектах водоснабжения и 90% на объектах водоотведения.

Санитарно-техническое состояние надземных объектов водоснабжения населения остается неудовлетворительным. Согласно Государственному докладу Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Красноярском крае в 2018 году» (далее – Государственный доклад Роспотребнадзора) доля водопроводов, не отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям, в 2018 году в крае осталась практически на уровне 2017 года и составила 31,6% (2017 год – 31,5%). При этом значения данного показателя в крае были выше общероссийских значений на протяжении всего проверяемого периода.

В 2018 году, по сравнению с 2017 годом, доля населения, обеспеченного водой надлежащего качества, незначительно увеличилась с 91,3% до 92,7%, в том числе сельского населения – с 66,8% до 73,9%. Численность населения края,

¹ Государственный доклад Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Красноярском крае в 2018 году», опубликован на сайте Управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю по адресу: <http://24.rospotrebnadzor.ru>.

² Утверждена постановлением Правительства края от 30.10.2018 № 647-п «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года».

использующего недоброкачественную питьевую воду, в 2018 году составляла 23 102 чел. (в 2017 году составляла 29 304 чел.), в т.ч. в городских поселениях – 1 540 чел. (2017 году – 3 842 чел.), в сельской местности – 21 562 чел. (в 2017 году – 25 462 чел.)³.

Существуют проблемы с качеством очистки сточных вод. Поверхностные источники водоснабжения являются основными приемниками сточных вод, принимая 98,0% общего количества стоков, являющихся недостаточно очищенными и неочищенными.

Нормативно-правовое регулирование

1. Полномочия органов государственной власти края.

Федеральным законом 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 РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, применительно к предмету проверки отнесено решение вопросов:

предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий (п. 5.1 ч. 2 ст. 26.3);

реализации полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренных вступившим в силу с 01.01.2013 Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Федеральный закон о водоснабжении) (п. 67.1 ч. 2 ст. 26.3).

Статьей 5 Федерального закона о водоснабжении установлено, что органы исполнительной власти субъектов РФ наделены 13 полномочиями в области водоснабжения и водоотведения, в том числе в сфере установления тарифов, утверждения инвестиционных, производственных программ и контроля за их выполнением, осуществления мониторинга разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения, а также мониторинга показателей технико-экономического состояния систем водоснабжения и водоотведения, в том числе показателей физического износа и энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, объектов нецентрализованных систем холодного и горячего водоснабжения.

Законом края от 24.10.2013 № 5-1687 «Об отдельных вопросах правового регулирования в области предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения в части обеспечения коммунальными услугами, и ликвидации их последствий»:

³ Государственный доклад Роспотребнадзора.

к полномочиям Правительства края отнесено принятие 5 нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере, в том числе утверждение государственных программ края, предусматривающих комплекс мероприятий по предупреждению ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий, среди которых мероприятия по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов систем жизнеобеспечения населения, приобретению имущества, необходимого для реализации полномочий;

к компетенции уполномоченного органа, которым определен Минпром края, отнесено:

проведение мониторинга состояния систем жизнеобеспечения населения;

осуществление оценки состояния надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения и их категорирование с учетом критериев оценки состояния надежности, установленных Правительством края.

В ходе анализа краевой нормативной правовой базы в рассматриваемой сфере выявлены следующие недостатки и нарушения:

1) на краевом уровне за органами исполнительной власти края не закреплены следующие полномочия, установленные Федеральным законом о водоснабжении:

заключение соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения, определяющих участие сторон в эффективной эксплуатации и развитии централизованных систем водоснабжения (водоотведения) на период действия установленных тарифов;

согласование в случаях, предусмотренных законодательством РФ о концессионных соглашениях, долгосрочных параметров регулирования тарифов, метода регулирования тарифов;

согласование в случаях, предусмотренных Федеральным законом о водоснабжении, долгосрочных параметров регулирования тарифов, метода регулирования тарифов, включаемых в конкурсную документацию;

осуществление регионального государственного экологического надзора за сбросом сточных вод через централизованную систему водоотведения;

2) Правительством края в нарушение ст.ст. 2, 3 Закона края «Об отдельных вопросах правового регулирования в области предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения в части обеспечения коммунальными услугами, и ликвидации их последствий» не приняты: порядок осуществления мониторинга состояния систем жизнеобеспечения населения, оценки состояния надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения и их категорирования, не определены критерии оценки состояния надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения, а также порядок определения комплекса мероприятий по предупреждению ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий.

2. Полномочия органов местного самоуправления.

В соответствии со ст.ст. 14, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), Закона края от 15.10.2015 № 9-3724 «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Красноярского края» организация в границах городского, сельского поселения, городского округа водоснабжения населения, водоотведения в пределах полномочий, установленных законодательством РФ, относится к вопросам местного значения городского, сельского поселения, городского округа. В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, городских округов обладают полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом о водоснабжении, в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения (ст.ст. 17, 50 Федерального закона № 131-ФЗ).

Согласно ст. 6 Федерального закона о водоснабжении органы местного самоуправления поселений, городских округов наделены 9 полномочиями, в том числе: определение для централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения гарантирующей организации; утверждение технических заданий на разработку инвестиционных программ и согласование инвестиционных программ; утверждение схем водоснабжения и водоотведения.

По информации Минпрома края муниципальными органами 381 поселений, городских округов края утверждены схемы водоснабжения, водоотведения, что составляет 100% к общему количеству необходимых к утверждению схем. В 150 муниципальных образованиях отсутствует необходимость разработки схем водоснабжения и водоотведения (отсутствует централизованная система водоснабжения (водоотведения) и потребность в ее создании). Во всех проверенных в рамках мероприятия муниципалитетах муниципальными органами приняты решения об определении для централизованной системы водоснабжения (водоотведения) гарантирующей организации.

3. Реализация государственной политики.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года⁴ (далее – Концепция СЭР) реализация стратегической цели государственной жилищной политики по обеспечению соответствия объема комфортного жилищного фонда потребностям населения предполагает решение задачи модернизации жилищно-коммунальной сферы через развитие конкуренции в управлении жилищным фондом и его обслуживании, привлечение субъектов частного предпринимательства к управлению и инвестированию в жилищно-коммунальную инфраструктуру, совершенствование

⁴ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

тарифной политики и развитие механизмов частно-государственного партнерства в сфере предоставления коммунальных услуг.

Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» необходимо обеспечить повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения. Для реализации вышеуказанной цели Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам утвержден паспорт национального проекта «Экология», частью которого является федеральный проект «Чистая вода» сроком реализации 2019-2024 годы (протокол от 24.12.2018 № 16). Первым заместителем Губернатора края - председателем Правительства края 11.12.2018 утвержден паспорт регионального проекта края «Чистая вода», который содержит цель аналогичную цели федерального проекта.

Одним из ключевых направлений Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в РФ на период до 2020 года⁵ (далее – Стратегия развития ЖКХ) является развитие предпринимательства, усиление конкурентной среды и привлечение частных инвестиций в сферу ЖКХ. Кроме прочего, Стратегия развития ЖКХ предусматривает в целях повышения инвестиционной привлекательности организаций, обеспечивающих водоснабжение и водоотведение в малых населенных пунктах (численностью менее 250 тыс. человек), необходимость проработать возможные механизмы поддержки и стимулировать консолидацию (объединение) указанных организаций на уровне субъектов РФ.

Статьей 3 Федерального закона о водоснабжении определены 5 общих целей государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения, а также обозначено 8 основных принципов государственной политики в рассматриваемой сфере, среди которых: создание условий для привлечения инвестиций, обеспечение гарантий возврата частных инвестиций; установление тарифов исходя из экономически обоснованных расходов организаций, осуществляющих водоснабжение.

Согласно Стратегии СЭР края в целях развития жилищно-коммунального комплекса края необходимо реализовать следующие основные направления:

обеспечение населения края питьевой водой требуемого качества в достаточном количестве, осуществляемое путем реализации мероприятий, направленных на повышение качества водообеспечения и эксплуатационной надежности систем водоснабжения и водоотведения;

развитие и модернизация систем водоснабжения, водоотведения, осуществляемые как за счет бюджетного финансирования, так и с привлечением средств частных инвесторов в рамках государственно-частного партнерства;

⁵ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-р.

проведение эффективной тарифной политики (продолжить начатый с 2016 года переход на долгосрочное тарифное регулирование);

оптимизация структуры коммунального хозяйства, предусматривающая при сохранении конкурентной среды и недопущении монополизации укрупнение ресурсоснабжающих организаций (в том числе путем создания в населенных пунктах края многопрофильных организаций, предоставляющих различные виды коммунальных услуг: теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение).

В целях обеспечения реализации Стратегии СЭР края в сфере водоснабжения и водоотведения министром промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства края 14.01.2019 утверждена Концепция обеспечения населения края водой питьевого качества на 2019-2030 годы, которая предусматривает решение задач по развитию системы государственного регулирования, включая установление современных целевых показателей качества услуг, эффективности и надежности, создание условий для привлечения долгосрочных инвестиций и безубыточной деятельности организаций водопроводно-канализационного хозяйства; модернизацию систем водоснабжения и водоотведения посредством поддержки программных и плановых мероприятий органов местного самоуправления края.

Обеспечение населения края качественными жилищно-коммунальными услугами и создание предпосылок, направленных на внедрение экономических механизмов в отрасль жилищно-коммунального хозяйства, являются целями государственной программы края «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства»⁶ (далее – Госпрограмма). Для достижения цели Госпрограммы предусмотрено решения задачи «Развитие, модернизация и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда Красноярского края», в рамках которой реализуются подпрограмма «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований» (далее – подпрограмма «Модернизация»), направленная на решение задач предупреждения ситуаций, связанных с нарушением условий жизнедеятельности населения, повышения качества коммунальных услуг, обновления материально-технической базы предприятий коммунального комплекса и подпрограмма «Чистая вода», направленная на решение задач модернизации систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод и обеспечение населения питьевой водой, отвечающей требованиям безопасности.

Вместе с тем вопреки положениям п. 9.1 Стратегии СЭР края Госпрограмма не конкретизирует действия органов власти края, не содержит комплекс мероприятий, направленных на реализацию задачи Стратегии по внедрению механизмов привлечения частных инвестиций для осуществления модернизации систем водоснабжения, водоотведения, а также оптимизации структуры коммунального хозяйства.

⁶ Утверждена постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 503-п.

Система управления

Задачи обеспечения создания на территории края условий для эффективного развития водоснабжения и водоотведения, для устойчивого функционирования систем коммунальной инфраструктуры, водоснабжения и водоотведения, используемых в сфере жизнеобеспечения населения края решает министерство промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края⁷. К компетенции Министерства отнесено нормативное правовое регулирование и разработка проектов законов края, правовых актов Губернатора края и Правительства края в сфере водоснабжения и водоотведения, предупреждения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий; а также реализация 6 полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения, указанных в Федеральном законе о водоснабжении, и 3 полномочия в сфере обеспечения устойчивого функционирования систем коммунальной инфраструктуры.

Кроме того, Минпром края является главным распорядителем бюджетных средств и ответственным за реализацию мероприятий подпрограмм «Модернизация» и «Чистая вода», в рамках которых осуществляется финансирование расходов по капитальному ремонту, реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры, а также по приобретению технологического оборудования, спецтехники для обеспечения функционирования систем водоснабжения и очистки сточных вод и расходов на строительство и (или) реконструкцию объектов коммунальной инфраструктуры, используемых в сфере водоснабжения, водоотведения и очистке сточных вод.

Полномочия по реализации мероприятий Госпрограммы, направленных на модернизацию, реконструкцию, капитальный ремонт, строительство объектов коммунальной инфраструктуры, водоснабжения и водоотведения осуществляет в Министерстве отдел коммунальной инфраструктуры, штатной численностью 8 единиц, что составляет 7,8% от общей численности государственных служащих Минпрома края (102 единицы).

Установлено, что в проверяемый период Министерством из 9 компетенций в сфере водоснабжения, водоотведения и надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения, предусмотренных Положением о министерстве, не выполнялись следующие полномочия:

по осуществлению мониторинга состояния систем жизнеобеспечения населения (п. 3.36 Положения);

по осуществлению оценки состояния надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения и их категорирование с учетом критериев оценки состояния надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения (п. 3.37 Положения);

⁷ Постановление Правительства края от 18.05.2010 № 270-п «Об утверждении Положения о министерстве промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края».

по размещению информации о ходе и результатах осуществления мониторинга разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения на официальном сайте субъекта Российской Федерации в сети «Интернет» (п. 3.27 Положения, п. 4 Порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения, утвержденного приказом Минстроя России от 21.03.2014№ 110/пр).

В соответствии с порядками расходования субсидий органы местного самоуправления предоставляют в Министерство документы на получение субсидии, непосредственно реализуют мероприятия Госпрограммы, осуществляют конкурсный отбор подрядных организаций и несут ответственность за достоверность представленных отчетных материалов по объемам выполненных работ и направлениям использования субсидии. Кроме того, муниципальные органы осуществляют полномочия собственника объектов водоснабжения и водоотведения, на капитальный ремонт которых выделяются средства краевого бюджета.

Согласно информации Министерства в муниципальной собственности находится 3 289 объектов водоснабжения и водоотведения, из которых 2 774 – это объекты водоснабжения, 515 – объекты водоотведения.

Установлено, что не все органы местного самоуправления принимают достаточные меры к эффективному использованию находящихся в муниципальной собственности объектов коммунальной инфраструктуры, включая меры к обеспечению их сохранности и развития.

С момента официального опубликования (08.05.2013) Федерального закона от 07.05.2013 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» передача прав владения и (или) пользования объектами водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с учетом требований, установленных Федеральным законом о водоснабжении.

В соответствии с ч. 1 ст. 41.1 Федерального закона о водоснабжении передача органами местного самоуправления прав владения (пользования) объектами водоснабжения и водоотведения, находящимися в муниципальной собственности, осуществляется не иначе как на основании договоров аренды или концессионных соглашений, заключенных по результатам конкурсных процедур. Выбор способа передачи прав владения (пользования) названными объектами (аренда или концессионное соглашение) законодатель связывает с датой ввода их в эксплуатацию: если все объекты водоснабжения и водоотведения, в отношении которых планируется передача прав владения (пользования), были введены в эксплуатацию менее чем за пять лет до момента опубликования извещения о проведении конкурса, в отношении таких объектов может быть заключен договор аренды, в ином случае – только концессионное соглашение (ч. 3 ст. 41.1

Федерального закона о водоснабжении). Данные требования исключают произвольный выбор органом местного самоуправления формы конкурса и формы договора в отношении рассматриваемых объектов⁸.

При этом объем обязательств концессионера существенным образом превышает объем обязательств арендатора. В частности, в силу концессионного соглашения обязанность по проведению капитального ремонта имущества возлагается на лицо, которому передаются права владения и пользования муниципальным имуществом⁹.

Федеральным законодательством был установлен переходный период, позволяющий до 01.01.2015 заключать договоры аренды на срок до 3 лет без учета вышеприведенных требований, предусмотренных ч.3 и 4 ст. 41.1 Федерального закона о водоснабжении (ч. 6 ст. 5 Федерального закона № 103-ФЗ). При этом в указанный трехлетний период необходимо было проводить мероприятия по подготовке к заключению концессионного соглашения (п. 2 ст. 42 Федерального закона о водоснабжении). Таким образом, федеральными нормами был установлен достаточный срок для реализации государственной политики по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций, а также для введения института концессий.

Между тем, число заключенных концессионных соглашений в крае является небольшим. Так, по данным Министерства количество заключенных концессионных соглашений составило: в 2016 году – 22 соглашения; в 2017 году – 33 соглашения; в 2018 году – 42 соглашения. В тоже время количество заключенных договоров долгосрочной аренды составило: в 2016 году – 221 договор, в 2017 году – 232 договора, в 2018 году – 241 договор.

Во всех проверенных муниципальных образованиях (города Боготол, Енисейск, Бородино, Рыбинский район) находящиеся в муниципальной собственности объекты водоснабжения и водоотведения переданы в пользование ресурсоснабжающим организациям на основании договоров аренды, при этом конкурсы на заключение последних также в большинстве случаев не проводились. Практически все объекты, составляющие централизованную систему водоснабжения, водоотведения или часть такой системы, введены в эксплуатацию в шестидесятых-восьмидесятых годах прошлого века, то есть разница между датой ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта и датой возникновения правовых отношений, направленных на передачу прав владения (пользования) указанными объектами, превышает 5 лет, в связи с чем в силу ст. 41.1 Федерального закона о водоснабжении такие объекты подлежали передаче в пользование путем заключения концессионного соглашения.

⁸ Письмо ФАС России от 26.02.2018 № ВК/12509/18 «О направлении разъяснений».

⁹ пп.6 п. 2 ст. 8 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», глава 34 раздела IV части второй Гражданского кодекса РФ.

С учетом изложенного, действия органов местного самоуправления, выразившиеся в передаче прав владения и (или) пользования объектами водоснабжения и (или) водоотведения, дата ввода в эксплуатацию которых более 5 лет либо дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного такого объекта не может быть определена, без проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения могут содержать признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹⁰.

По данным министерства тарифной политики края эксплуатацию имущественных комплексов систем водоснабжения, водоотведения в крае и оказание данных услуг осуществляют 202 ресурсоснабжающие организации (далее – РСО), из них 95 (47%) – общества с ограниченной ответственностью, 58 (29%) – муниципальных организаций, 37 (18%) – акционерных обществ, 12 – иные организации (федеральные, краевые и пр.).

Финансовые показатели организаций водопроводно-канализационного хозяйства свидетельствуют, что в целом их деятельность является убыточной. Согласно данным государственной статистики (ЕМИСС) в 2018 году доходы организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги на территории края, составили 131,5 млрд. рублей при объеме расходов 138,6 млрд. рублей. При этом уровень возмещения населением затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг составляет 88,3% от стоимости предоставленных населению услуг. В Концепции водоснабжения отмечено, что рентабельность деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения в крае имела отрицательные значения: за 2017 год «минус 11,65%»; за II квартал 2018 года «минус 7,1%».

Необходимо отметить малое количество утвержденных Министерством инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций в сфере водоснабжения, водоотведения и низкий процент их выполнения. Так, в 2016 году утверждено 6 инвестиционных программ, 2017 году – 19 программ, в 2018 году – 20 программ. Согласно 19 инвестиционным программам на 2017 год на реализацию мероприятий по строительству, модернизации и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения направлено всего 457,5 млн рублей, что составило 16,9% от запланированного объема финансирования.

Инвестиционная непривлекательность жилищно-коммунального хозяйства отчасти обусловлена спецификой формирования цен на услуги ЖКХ посредством установления тарифов, повышение которых ограничивается государством.

В условиях ограничения роста тарифов предельными максимальными индексами по данным министерства тарифной политики края доля учтенной в тарифах инвестиционной составляющей от необходимой валовой выручки организаций незначительна и составляла не более 2% (в водоснабжении в 2016 году – 1,1%, в 2017 – 1,9%, в 2018 – 0,26%; в водоотведении в 2016 году –

¹⁰ Письмо ФАС России от 26.02.2018 № ВК/12509/18.

1,5%, 2017 – 1,95%, в 2018 – 0,27%). Затраты на капитальный ремонт, учтенные в тарифах ресурсоснабжающих организаций края, в 2018 году незначительно увеличились по сравнению с 2017 годом по водоснабжению на 4,6%, по водоотведению на 13,1%.

При незначительном объеме инвестиционной составляющей в тарифе расходы на проведение капитального ремонта увеличиваются, соответственно, учитывая убыточность организаций водопроводно-канализационного хозяйства, увеличивается и потребность в средствах бюджета на модернизацию, реконструкцию и капитальный ремонт объектов водоснабжения и водоотведения.

К недостаткам действующей системы управления отнесено следующее.

1) В Госпрограмме не определены и Министерством не осуществлялись конкретные мероприятия по реализации предусмотренного Стратегией СЭР края направления по развитию и модернизации систем водоснабжения и водоотведения путем привлечения частных инвесторов в рамках государственно-частного партнерства; а также не выполнялась часть полномочий в сфере водоснабжения, водоотведения и надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения.

2) Органами местного самоуправления допускаются факты неэффективного использования объектов водоснабжения, водоотведения, находящихся в муниципальной собственности, не принимается достаточных мер к развитию системы управления имущественным комплексом в сфере водоснабжения, водоотведения путем заключения концессионных соглашений. В крае отмечается малое число заключенных концессионных соглашений на объекты в сфере водоснабжения, водоотведения.

3) Убыточная деятельность большинства ресурсоснабжающих организаций в сфере водоснабжения и водоотведения, малое количество утвержденных инвестиционных программ, источниками финансирования которых выступают прибыль ресурсоснабжающих организаций, надбавки к тарифам и средства за подключение к коммунальной инфраструктуре. В результате организации водопроводно-канализационного хозяйства в силу убыточности не могут за счет собственных средств обеспечить в необходимых объемах капитальный ремонт, реконструкцию и строительство объектов водоснабжения, водоотведения.

Анализ объема и структуры бюджетных расходов

Согласно Концепции водоснабжения общая потребность в финансовых средствах на осуществление мероприятий по восстановлению и реконструкции систем водоснабжения и водоотведения составляет порядка 52,3 млрд. рублей, с учетом реконструкции, строительства и развития систем водоснабжения водоотведения свыше 100 млрд рублей.

В целях реализации мероприятий по модернизации объектов водоснабжения и водоотведения в рамках подпрограммы «Модернизация» предусмотрено

предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на финансирование расходов по капитальному ремонту, реконструкции находящихся в муниципальной собственности объектов коммунальной инфраструктуры, источников тепловой энергии и тепловых сетей, объектов электросетевого хозяйства и источников электрической энергии, а также на приобретение технологического оборудования, спецтехники для обеспечения функционирования систем теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, в рамках подпрограммы «Чистая вода» – субсидии бюджетам муниципальных образований на строительство и (или) реконструкцию объектов коммунальной инфраструктуры, находящихся в муниципальной собственности, используемых в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Министерством как главным распорядителем бюджетных средств по вышеназванным подпрограммам не выполнялись надлежащим образом полномочия в части осуществления планирования соответствующих расходов бюджета, составления обоснования бюджетных ассигнований, предусмотренные пп. 4 п. 1 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ.

Общий расчет потребности в бюджетных средствах на реализацию вышеуказанных мероприятий подпрограмм «Модернизация» и «Чистая вода» Министерством не производился, объем бюджетных ассигнований определялся на основании доведенных министерством финансов края уведомлений о бюджетных ассигнованиях.

По информации Министерства в проверяемый период согласно заявкам муниципальных образований края ежегодно потребность в средствах краевого бюджета на:

строительство и (или) реконструкцию объектов коммунальной инфраструктуры, находящихся в муниципальной собственности, используемых в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод (далее – Мероприятие Подпрограммы «Чистая вода»), составляла от 357,6 млн рублей до 423,5 млн рублей;

капитальный ремонт, реконструкцию находящихся в муниципальной собственности объектов коммунальной инфраструктуры (далее – Мероприятие Подпрограммы «Модернизация») – от 1 117,9 млн рублей до 2 928,5 млн рублей.

Потребность в средствах краевого бюджета на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию объектов водоснабжения, водоотведения, находящихся в муниципальной собственности, в среднем в 4 раза превышает ежегодно утверждаемые бюджетные ассигнования на реализацию Мероприятия Подпрограммы «Чистая вода», Мероприятия Подпрограммы «Модернизация». Анализ потребности в средствах краевого бюджета и средств, утвержденных на реализацию указанных мероприятий, представлен в таблице.

млн рублей

Наименование показателя	2016 год		2017 год		2018 год	
	потребность	утверждено в Госпрограмме	потребность	утверждено в Госпрограмме	потребность	утверждено в Госпрограмме
Мероприятие «Чистая вода»	357,6	45,0	423,5	80,0	394,5	100,0
Мероприятие «Модернизация»	2 928,5	470,0	1 117,9	500,0	1 364,9	400,0

Всего в 2016-2018 годах на цели капитального ремонта, реконструкции, строительства объектов коммунальной инфраструктуры водоснабжения и водоотведения предусмотрено 1034,1 млн рублей, из которых профинансировано 798,5 млн рублей или 77,2%.

В среднем ежегодно в проверяемый период из краевого бюджета выделялось 216,0 млн рублей 56 территориям на финансирование расходов по капитальному ремонту, реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения, а также на приобретение технологического оборудования, спецтехники для обеспечения функционирования систем водоснабжения, водоотведения в рамках Подпрограммы «Модернизация» и 41,9 млн рублей 3 территориям – на строительство и (или) реконструкцию объектов коммунальной инфраструктуры, используемых в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в рамках Подпрограммы «Чистая вода». В целом из краевого и местного бюджетов на капитальный ремонт, реконструкцию, строительство объектов водоснабжения и водоотведения выделялось ежегодно 266,2 млн рублей. Данные об объемах финансирования представлены в таблице.

тыс. рублей

Наименование показателя	2016 год			2017 год			2018 год		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%
Мероприятие Подпрограммы «Модернизация» - всего	479 519,6	452 546,6	94,4	513 846,9	412 121,5	80,2	407 748,4	349 896,6	85,8
краевой бюджет	470 000,0	442 958,1	94,2	500 000,0	401 805,1	80,4	400 000,0	343 561,2	85,9
местный бюджет	9 519,6	9 588,46	100,7	13 846,9	10 316,4	74,5	7 748,4	6 335,4	81,8
в т.ч. капитальный ремонт объектов водоснабжения и водоотведения - всего	223 392,6	198 857,1	89,0	383 293,0	294 189,2	76,8	178 048,9	169 741,1	95,3
краевой бюджет	218 957,7	194 643,8	88,9	372 964,2	286 824,9	76,9	174 665,4	166 667,7	95,4
местный бюджет	4 434,9	4 213,3	95,0	10 328,8	7 364,3	71,3	3 383,4	3 073,4	90,8
Мероприятие Подпрограммы «Чистая вода» - всего	55 824,4	41 482,4	74,3	85 697,4	54 076,3	63,1	107 879,0	40 117,3	37,2
краевой бюджет	55 000,0	40 664,8	73,9	80 000,0	50 939,9	63,7	100 000,0	34 065,3	34,1
местный бюджет	824,4	817,6	99,2	5 697,4	3 136,4	55,0	7 879,0	6 052,0	76,8

Проверяемый период характеризуется неисполнением планового объема бюджетного финансирования, основной причиной которого является нефинансирование в связи с неисполнением условий муниципальных контрактов (нарушение срока выполнения работ подрядными организациями, некачественное выполнение работ, невозможность выполнения работ и пр.). Размер средств и причины неисполнения плановых значений бюджетного финансирования представлены в таблице.

млн рублей

Причина не исполнения	Модернизация	Чистая вода	Всего
Неисполнение условий муниципальных контрактов (в части сроков выполнения работ, качества)	118	49,1	167,1
Экономия	40,3	12,2	52,5
Не распределены средства (несоответствие заявок и док-в в механизму)	0	48	48
Конкурсные процедуры не состоялись	22,5	0	22,5

Соблюдение законодательства при использовании бюджетных средств

В ходе контрольного мероприятия проведена выборочная проверка использования в 2016-2018 годах субсидий в сумме 112,6 млн рублей, предусмотренных в краевом бюджете местным бюджетам городов Боготол, Бородино, Енисейск, Рыбинского района.

1. Недостатки механизмов реализации мероприятий.

Установлены следующие общие недостатки механизмов реализации подпрограмм «Модернизация» и «Чистая вода», а также утвержденных приложениями к подпрограммам порядков предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований на капитальный ремонт, реконструкцию, строительство объектов коммунальной инфраструктуры, находящихся в муниципальной собственности, используемых в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

1) Не предусмотрена обязанность предоставления правоустанавливающих документов муниципального образования на соответствующие объекты коммунальной инфраструктуры, подлежащие ремонту и (или) реконструкции за счет средств субсидии, а также документов, подтверждающих права владения на указанные объекты иных лиц (долгосрочная аренда, концессия и т.д. – с целью определения лица, на которого возложены обязательства по проведению капитального ремонта, реконструкции).

2) Отсутствовало условие по предоставлению соглашения о передаче органам местного самоуправления муниципального района полномочий органов местного самоуправления поселений по организации водоснабжения и водоотведения в целом либо с указанием конкретных передаваемых полномочий в этой сфере

(к примеру, по финансированию работ по капитальному ремонту, реконструкции объектов водоснабжения, водоотведения, приобретения оборудования, спецтехники), при том, что согласно порядку предоставления субсидий с заявкой для участия в отборе на получение субсидии в отношении расположенных в границах района поселений обращается муниципальный район.

3) Отсутствует методика распределения субсидий между муниципальными образованиями, что является нарушением требований п. 4 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований Красноярского края, утвержденных постановлением Правительства края от 30.09.2015 № 495-п (далее – Правила предоставления субсидий), Приложения № 9 к Порядку принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации, утвержденному постановлением Правительства края от 01.08.2013 № 374-п (далее – Порядок разработки госпрограмм).

4) В нарушение требований п. 4.5 Порядка разработки госпрограмм, Приложения № 9 к названному Порядку разделом 4 подпрограммы «Модернизация» и разделом 4 подпрограммы «Чистая вода» не предусмотрен порядок осуществления Министерством текущего контроля за ходом реализации подпрограмм.

Кроме того, порядок предоставления субсидии в рамках Мероприятия подпрограммы «Модернизация» содержит следующие недостатки:

отсутствует необходимость представлять информацию о включении в схему водоснабжения и водоотведения муниципального образования мероприятий по реконструкции и (или) ремонту объектов, на которые предполагается выделение субсидии, что подтверждало бы планы муниципалитета по развитию указанных объектов;

отсутствует условие о наличии утвержденных инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, в пользовании которых находятся объекты водоснабжения, водоотведения, планируемые к ремонту, реконструкции за счет средств краевого бюджета, что стимулировало бы ресурсоснабжающие организации к разработке таких программ;

несмотря на необходимость представления с заявкой на получение субсидии восьми документов, отбор муниципальных образований осуществляется лишь с использованием двух из них, поскольку установлено лишь 2 критерия (предписания надзорных органов о техническом состоянии объектов и оценка состояния надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения на основании актов технического обследования объектов);

не определен конкретный срок перечисления субсидий бюджетам муниципальных образований, поскольку предусмотрено, что перечисление производится не ранее 30 рабочих дней со дня вступления в силу постановления Правительства края об утверждении распределения субсидий (то есть в любой день до конца года);

отсутствует ясность, с какого момента муниципальные образования – получатели субсидии должны предоставлять в Министерство информацию об использовании средств субсидии (с момента получения субсидии, либо заключения соглашения, либо вступления в силу постановления Правительства края об утверждении распределения субсидий).

Подпрограмма «Чистая вода» в нарушение п. 1.7 Порядка разработки госпрограмм не содержит инструментов, механизмов, мероприятий решения поставленной задачи по повышению качества питьевой воды посредством модернизации объектов водоснабжения с использованием перспективных технологий.

2. Проверка соблюдения механизма реализации Подпрограммы «Модернизация» и порядка предоставления субсидии на финансирование расходов по капитальному ремонту, реконструкции находящихся в муниципальной собственности объектов коммунальной инфраструктуры, а также на приобретение технологического оборудования, спецтехники для обеспечения функционирования систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Анализ представленных муниципалитетами документов, итогов отбора муниципальных образований в проверяемый период показал, что Министерством работа по отбору муниципальных образований организована и проводилась некачественно.

В нарушение механизма реализации Подпрограммы «Модернизация», порядка предоставления субсидии Министерством не были утверждены формы заявок и документов, подтверждающих соответствие условиям для получения субсидии. Результаты оценки заявок муниципалитетов в соответствии с критериями отбора отдельным документом, подписанным должностным лицом министерства, в 2017 году не оформлялись.

Установлены факты отбора Министерством в проверяемый период заявок муниципалитетов на получение субсидии, не соответствующих установленным механизмом реализации Подпрограммы «Модернизация», порядком предоставления субсидии требованиям и условиям (в отсутствие полного пакета документов, подлежащих предоставлению), которые не подлежали дальнейшему рассмотрению (2016 год – заявка администрации г. Боготола; 2017 и 2018 годы – заявки администраций г. Боготола, г. Бородино, г. Енисейска).

Заключенные Министерством соглашения с администрациями г. Енисейска, г. Бородино, г. Боготола, Рыбинского района о предоставлении субсидии из краевого бюджета в нарушение п. 9 Правил предоставления субсидий не содержат порядок осуществления контроля за выполнением муниципальным образованием обязательств, предусмотренных соглашением.

В проверяемый период администрациями г. Боготола, г. Бородино, г. Енисейска, Рыбинского района неоднократно нарушались установленные Порядком предоставления субсидии сроки предоставления в Министерство информации об исполнении мероприятий Подпрограммы «Модернизация».

В 2017 и 2018 годах Правительством края распределение субсидий утверждено с нарушением срока, установленного п. 10 Порядка предоставления субсидии, позднее 30 календарных дней со дня принятия решения Комиссией по реализации Госпрограммы на 2 месяца и более (решения Комиссии приняты 29.12.2016 и 28.12.2017, постановления Правительства края приняты, соответственно, 28.03.2017 и 05.04.2018).

3. Нарушения и недостатки при расходовании бюджетных средств.

В ходе контрольного мероприятия, проведенного в четырех муниципальных образованиях (г. Боготол, г. Бородино, г. Енисейск, Рыбинский район), установлены нарушения на общую сумму 40 617,3 тыс. рублей, в том числе: нецелевое использование бюджетных средств – 14 547,3 тыс. рублей, неэффективные расходы – 19 878 тыс. рублей; неправомерные расходы – 1 716,6 тыс. рублей, неэффективное использование имущества – 4 475,4 тыс. рублей.

Нецелевое использование бюджетных средств допущено:

администрацией г. Енисейска в 2017 году по двум объектам: капитальный ремонт водозаборных скважин по ул. Ленина, 32А и по ул. Пушкина, 21Б в общей сумме 6 296,3 тыс. рублей (краевой бюджет – 6 233,3 тыс. рублей, местный бюджет – 63,0 тыс. рублей);

администрацией Рыбинского района в 2017 году по объекту «капитальный ремонт водозаборной скважины по ул. Шахтерская в п. Урал» в сумме 4 447,3 тыс. рублей и администрацией Новосолянского сельсовета Рыбинского района в 2018 году по объекту «капитальный ремонт водозаборной скважины и водобашни в с. Новая Солянка» в сумме 3 803,7 тыс. рублей (краевой бюджет – 8 153,7 тыс. рублей, местный бюджет – 97,3 тыс. рублей).

Средства краевого бюджета, предоставленные в соответствии с заключенными во исполнение Законов края от 08.12.2016 № 2-195 «О краевом бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов», от 08.12.2016 № 2-195 «О краевом бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов» соглашениями от 22.05.2017 № 5 (с учетом дополнительных соглашений от 21.07.2017 и от 15.09.2017) и от 14.05.2018 № 503/39 (с учетом дополнительного соглашения от 24.10.2018) о предоставлении, соответственно, бюджету города Енисейска и бюджету Рыбинского района субсидий в рамках Подпрограммы «Модернизация» на капитальный ремонт водозаборных скважин по ул. Ленина, 32А и по ул. Пушкина, 21Б в г. Енисейске и на капитальный ремонт водозаборной скважины и водобашни в с. Новая Солянка Рыбинского района, использованы в нарушение ст.ст. 38, 162, 306.4 Бюджетного кодекса РФ в целях, несоответствующих целям, определенным вышеуказанными соглашениями, – на выполнение работ по созданию новых водозаборных скважин как объектов, а также новой водонапорной башни в с. Новая Солянка Рыбинского района на общую сумму 14 547,3 тыс. рублей.

Исходя из предмета заключенных муниципальных контрактов, локальных сметных расчетов к данным контрактам, актов выполненных работ (по форме КС-2) и справок о стоимости выполненных работ и затрат (по форме КС-3) следует, что на вышеуказанных объектах были выполнены работы по разработке грунта, бурению, креплению скважин, монтажу насосов, а также по монтажу новой водонапорной башни в с. Новая Солянка Рыбинского района. Факты бурения новых скважин и монтаж новой водобашни подтверждены также в ходе выездных проверок в марте-апреле 2019 года сотрудниками Счетной палаты края в результате осмотров объектов, проведенных совместно с представителями администраций, ресурсоснабжающих организаций (производилась фотофиксация).

Вместе с тем с учетом определения капитального ремонта, установленного в п. 14.2 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, п. 3.8 постановления Госстроя РФ от 05.03.2004 № 15/1, перечня основных работ, выполняемых в ходе капитального ремонта, который определен в Ведомственных строительных нормах ВСН 58-88 (р) «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения», утвержденных приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23.11.1988 № 312, и в Положении о проведении планово-предупредительного ремонта производственных зданий и сооружений МДС 13-14.2000, утвержденном постановлением Госстроя СССР от 29.12.1973 № 279, вышеуказанные работы по своему характеру не относятся к работам, проводимым при капитальном ремонте.

Документы, свидетельствующие о проведении каких-либо работ по объектам, которые предполагалось отремонтировать за счет средств субсидии (демонтаж оборудования существующих скважин либо их ликвидацию в связи с невозможностью использования путем тампонажа), в ходе проверки не представлены. Администрацией г. Енисейска в нарушение п. 4.3 Порядка предоставления субсидии не были представлены в Министерство акты технического обследования вышеуказанных скважин, подтверждающие их аварийное состояние; администрацией Рыбинского района в пояснительных записках к заявке на получение субсидии указано на необходимость проведения работ по капитальному ремонту скважин и водонапорной башни в виде разбуривания и замены обсадных труб, устройства щелевого фильтра, промывки скважин, установки станции управления и защиты.

Таким образом, должностными лицами МКУ «Служба заказа» г. Енисейска, администраций Рыбинского района, Новосолянского сельсовета нарушены статьи 38, 86, 162 Бюджетного кодекса РФ, что свидетельствует о совершении бюджетного нарушения в виде нецелевого использования бюджетных средств в общей сумме 14 547,3 тыс. рублей (краевой бюджет – 14 387,0 тыс. рублей, местный бюджет – 160,3 тыс. рублей), которое в соответствии со ст. 306.4 Бюджетного кодекса РФ влечет за собой применение бюджетной меры принуждения в виде бесспорного взыскания суммы средств в размере, использованных не по целевому назначению.

Неэффективное использование бюджетных средств в нарушение ст. 34 Бюджетного кодекса РФ в связи с недостижением заданного результата при использовании запланированного объема средств допущено:

администрацией г. Бородино в 2016 году по объекту «капитальный ремонт теплосети и водопровода по ул. Гоголя» в общей сумме 1 435,2 тыс. рублей (краевой бюджет – 1 420,9 тыс. рублей, местный бюджет – 14,3 тыс. рублей), поскольку не устранены до настоящего времени недостатки в выполненных работах по указанному объекту, выявленные МКУ «Служба единого заказчика» в период гарантийного срока, установленного муниципальным контрактом от 05.08.2016 № 23, заключенным на общую сумму 3 150,1 тыс. рублей;

администрацией г. Енисейска в 2018 году по объекту «капитальный ремонт насосной станции II подъема водозаборного сооружения в районе д. Горское с приобретением технологического оборудования» в сумме 18 442,8 тыс. рублей (краевой бюджет – 18 228,3 тыс. рублей, местный бюджет – 214,5 тыс. рублей), поскольку капитальный ремонт вышеназванного объекта не завершен в установленный срок (до 31.12.2018), то есть планируемый результат не достигнут.

Так, соглашением о предоставлении субсидии, заключенным между Министерством и администрацией г. Енисейска от 14.05.2018 № 503/26 (далее – Соглашение), предусмотрены средства на капитальный ремонт насосной станции II подъема водозаборного сооружения в районе д. Горское с приобретением технологического оборудования в общей сумме 20 220,0 тыс. рублей. Согласно справкам о стоимости выполненных работ и актам о приемке выполненных работ работы на объекте в установленный контрактом срок (до 25.12.2018) выполнены лишь на 93,5% и оплачены в сумме 18 442,8 тыс. рублей (не выполнены работы на сумму 1 271,7 тыс. рублей). В ходе выездной проверки на объект в марте 2019 года установлено, что объект не введен в эксплуатацию, не подключен к электрическим сетям.

В нарушение пп. 4.3.3 Соглашения администрацией г. Енисейска не обеспечено достижение значения показателя результативности исполнения мероприятия, в целях софинансирования которого предоставлялась субсидия (проведение капитального ремонта насосной станции водозаборного сооружения в районе д. Горское). Капитальный ремонт не завершен, фактическое значение показателя по состоянию на 31.12.2018 равно нулю.

В нарушение пп. 4.1.4 Соглашения в связи с недостижением значений показателя результативности Министерством не произведен расчет в соответствии с пунктом 12 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований края, утвержденных постановлением Правительства края от 30.09.2015 № 495-п, объема средств, подлежащих возврату из бюджета города Енисейска в краевой бюджет, а также не направлено требование администрации о возврате средств субсидии в краевой бюджет в указанном объеме.

Неэффективное использование имущества, приобретенного за счет средств краевого бюджета допущено:

администрацией г. Боготол в 2017 году, поскольку приобретенный для обслуживания муниципальных канализационных сетей илососный автомобиль не использовался в течение 5 месяцев, а затем в течение последующих 4 месяцев передавался в аренду 4 физическим лицам, что свидетельствует об отсутствии неотложной потребности в данном автомобиле и неэффективном использовании имущества, приобретенного за счет бюджетных средств в сумме 3 116,6 тыс. рублей (краевой бюджет – 2 302,4 тыс. рублей, местный бюджет – 814,2 тыс. рублей); а также в 2018 году, так как приобретенный в декабре 2018 года в целях увеличения надежности и стабильности работы системы водоснабжения г. Боготол горизонтальный центробежный насос на насосной станции II подъема более 2 месяцев не смонтирован и не введен в эксплуатацию (срок проведения работ по монтажу и вводу в эксплуатацию указанного насоса установлен до 01.04.2019), что свидетельствует о неэффективном использовании имущества, приобретенного за счет средств бюджета на общую сумму 650,0 тыс. рублей (краевой бюджет – 643,6 тыс. рублей, местный бюджет – 6,4 тыс. рублей);

администрацией г. Енисейск, которой не используется приобретенное в 2017 году за счет средств субсидии технологическое оборудование в виде павильона на водозаборную скважину по ул. Ромашкина, 2А в г. Енисейске на общую сумму 412,8 тыс. рублей (краевой бюджет – 409,8 тыс. рублей, местный бюджет – 3,0 тыс. рублей), поскольку к павильону не подведены сети электроснабжения (не работают щиток электрический, освещение), отсутствуют обогреватели электрические в количестве 2 шт., которые установлены в других существующих сооружениях действующих скважин;

администрацией г. Бородино в 2017 году, поскольку более 4-х месяцев фактически не использовалось приобретенное за счет средств субсидии насосное оборудование (насосные агрегаты общей стоимостью 254,0 тыс. рублей введены в эксплуатацию через 4 месяца после их приобретения, частотный преобразователь и датчик давления общей стоимостью 42,0 тыс. рублей введены в эксплуатацию через 7 месяцев после их приобретения).

Неправомерные расходы допущены:

администрацией г. Боготол в 2018 году - за счет выделенных из бюджета 5 207,4 тыс. рублей (краевой бюджет – 5 155,8 тыс. рублей, местный бюджет – 51,6 тыс. рублей) на выполнение работ по замене ветхих водопроводных сетей от ВК 34 по ул. Комсомольская до ВК 200 по ул. Советская в г. Боготоле общей протяженностью 950,0 м администрацией оплачены работы по укладке трубопроводов общей протяженностью 1310 м, что на 360 м больше предусмотренных соглашением о предоставлении субсидии. Таким образом, с нарушением условий соглашения о предоставлении субсидии администрацией

неправомерно оплачены работы по прокладке 360 м трубопроводов общей стоимостью 455,3 тыс. рублей (краевой бюджет – 450,7 тыс. рублей, местный бюджет – 4,6 тыс. рублей);

администрацией Новосолянского сельсовета Рыбинского района в 2016 году за счет средств, выделенных на дополнительные работы по капитальному ремонту водозаборной скважины в д. Завировка в сумме 1 261,3 тыс. рублей (краевой бюджет – 1 247,7 тыс. рублей, местный бюджет – 13,6 тыс. рублей), выполнены не предусмотренные механизмом реализации Подпрограммы «Модернизация» работы по благоустройству территории (2 304 кв. м.), на которой помимо водозаборной скважины расположены водонапорная башня и трансформаторная подстанция.

Аудит в сфере закупок.

Муниципальными заказчиками г. Боготола, г. Бородино, г. Енисейска, Рыбинского района закупки товаров, работ, услуг для реализации мероприятий по капитальному ремонту, реконструкции объектов водоснабжения, водоотведения осуществлялись преимущественно путем проведения электронных аукционов, запросов котировок.

В ходе контрольного мероприятия установлены нарушения муниципальными заказчиками ст.ст. 22, 33, 34, 94 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) на общую сумму 49 790,0 тыс. рублей, в том числе:

при планировании закупок: муниципальными заказчиками в нарушение ч. 9 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ при определении начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) посредством применения проектно-сметного метода проектная документация не разрабатывалась, цена определена путем составления локального сметного расчета (г. Боготол, г. Бородино, г. Енисейск, Рыбинский район); при определении НМЦК методом сопоставимых рыночных цен в нарушение ч. 3 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ использовано коммерческое предложение, условия которого не являются сопоставимыми с условиями планируемой закупки (г. Енисейск); при определении НМЦК иным методом (расчетным) заказчик в нарушение ч. 12 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ не включил обоснование невозможности применения методов определения НМЦК методами, установленными ч. 1 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ (г. Бородино). В действиях муниципальных заказчиков г. Боготола, г. Бородино усматриваются признаки административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 7.29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ);

при анализе документации об электронном аукционе, муниципальных контрактов: в нарушение ст. 33 Федерального закона № 44-ФЗ документация

об электронном аукционе содержит наименования конкретных моделей насосов (потребность в приобретении именно указанных насосов, отсутствие возможности приобретения аналогов заказчиком не подтверждена); в нарушение ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ муниципальные контракты не содержат обязательного условия – порядок и сроки оформления результатов приемки поставленного товара, выполненной работы (г. Енисейск);

при исполнении муниципальных контрактов: муниципальным заказчиком в нарушение ч. 3 ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ не проводились экспертизы результатов выполненных работ, поставленных товаров (г. Енисейск).

Оценка результативности использования бюджетных средств

По информации Министерства в 2016-2018 годах достигнуты плановые значения всех целевых индикаторов (показателей результативности), установленных по подпрограммам «Чистая вода» и «Модернизация», за исключением показателя результативности «Увеличение мощности объектов коммунальной инфраструктуры» (м³/сутки) по причине оптимизации бюджетных средств (перенос бюджетных средств на 2018 год).

Наряду с этим система показателей результативности вышеуказанных подпрограмм обладает следующими недостатками.

Вопреки требованиям п.п. 4.4, 4.5 Порядка разработки госпрограмм, Приложения № 9 к указанному Порядку в установленных показателях результативности по подпрограммам отсутствует динамика изменения значений большинства показателей, отражающих социально-экономическую эффективность реализации подпрограмм: в проверяемый период значения показателей были неизменными на протяжении трех лет, что не позволяет объективно характеризовать ход реализации подпрограмм.

В соответствии с Подпрограммой «Модернизация» источником информации показателей результативности является отраслевой мониторинг. При этом в нарушение п. 4.4 Порядка разработки госпрограмм, согласно которому показатели результативности подпрограммы должны иметь количественное значение, измеряемое или рассчитываемое, в том числе по официально утвержденным методикам, и (или) определяемое на основе данных государственного статистического наблюдения, официально утвержденной методики порядка расчета значений устанавливаемых показателей Подпрограммы «Модернизация» не имеется.

Согласно Подпрограмме «Чистая вода» источником информации показателей результативности являются данные Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Красноярскому краю (далее – Управление Роспотребнадзора по краю) и государственная статистическая отчетность.

Вместе с тем отдельные значения показателей результативности, установленные в Подпрограмме «Чистая вода», не соответствуют значениям показателей Управления Роспотребнадзора по краю и Управления Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва (далее – Красноярскстат) за соответствующий год. Информация о расхождениях значений показателей подпрограммы «Чистая вода» с данными государственного статистического наблюдения представлена в таблице.

Целевой индикатор (показатель результативности)	Единица измерения	2016 год		2017 год		2018 год	
		план	факт	план	факт	план	факт
Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям							
значения, установленные в Подпрограмме	%	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
сведения управления Роспотребнадзора по краю				13,1		13,0	
Удельный вес проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по микробиологическим показателям							
значения, установленные в Подпрограмме	%	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
сведения управления Роспотребнадзора по краю				2,7		2,7	
Доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене							
значения, установленные в Подпрограмме	%	47,85	47,85	47,85	47,9	47,85	47,85
сведения Красноярскстата				52,5		55,0	
Число аварий в системах водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод							
значения, установленные в Подпрограмме	аварий на 1000 км	40,3	40,0	40,3	40,3	40,3	40,3
сведения Красноярскстата				71,3		60,1	
Доля сточных вод, очищенных до нормативных значений, в общем объеме сточных вод, пропущенных через очистные сооружения							
значения, установленные в Подпрограмме	%	9,0	9,0	-	-	-	-
сведения Красноярскстата				6,4	-	-	-
Увеличение доли населения, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям безопасности							
значения, установленные в Подпрограмме	%	-	-	0,4	0,4	0,3	0,3
сведения Красноярскстата			-	-		0,45	

Так, в рамках Подпрограммы «Чистая вода» плановое значение по показателям, отражающим удельный вес проб воды, не отвечающих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим и микробиологическим показателям, необоснованно завышено: с 2016 года и по 2018 год значения этих показателей запланированы на неизменном уровне – соответственно, 15,0% и 6,0%. При этом фактические значения названных показателей по официальным данным Управления Роспотребнадзора по краю составляли, соответственно, в 2016 году – 13,1% и 2,7%, в 2017 году – 13,0% и 2,7%, в 2018 году – 13,7% и 2,2%. Отмечено достижение установленных подпрограммой неизменными на протяжении трех лет значений показателя «доля уличной водопроводной сети, нуждающейся в замене» – 47,85%. Между тем, по данным Красноярскстата этот показатель выше (в 2016 – 52,5%, в 2017 – 55%, в 2018 – 55,5%).

Таким образом, значения показателей результативности Подпрограммы «Чистая вода» не соотносятся с данными официальной государственной статистической отчетности, в связи с чем не представляется возможным сделать объективный вывод о влиянии реализации мероприятий подпрограммы на фактическое положение дел в рассматриваемой сфере.

Отсутствие официально утвержденной методики сбора исходной информации и расчета значений показателей Подпрограммы «Модернизация» не обеспечивает возможность независимой проверки точности и достоверности отчетных значений показателей, что в свою очередь создает риски недостоверной отчетности о результативности реализации мероприятий подпрограммы и осложняет проведение оценки эффективности подпрограммы.

За период 2016-2018 годов по результатам реализации мероприятий по финансированию капитального ремонта, реконструкции, строительства объектов водоснабжения, водоотведения, предусмотренных подпрограммами «Чистая вода» и «Модернизация» достигнуты следующие результаты (выполнены работы):

№	Наименование показателя	Единица измерения	2016 год	2017 год	2018 год
Мероприятие Подпрограммы «Модернизация»					
1	профинансировано из краевого бюджета	тыс. руб.	194,6	286,8	166,7
2	выполнено				
2.1	замена инженерных сетей - всего	км	47,6	45,9	46,5
	в том числе:				
	водопроводных	км	32,0	37,3	29,3
	канализационных	км	1,8	2,2	1,4
2.2	капитальный ремонт и восстановление	шт.			
	водозаборных сооружений (скважин)	шт.	15	20	15
	водонапорных башен	шт.	21	24	14
2.3	приобретение (монтаж и установка) водоочистные и обеззараживающие установки на водозаборных сооружениях	шт.	7	7	3
2.4	приобретение оборудования, спецтехники	шт.	-	1	-
Мероприятие Подпрограммы «Чистая вода»					
1	профинансировано из краевого бюджета	тыс. руб.	40,7	50,9	34,1
2	выполнено				
2.1	реконструкция и строительство объекта «Система забора, подготовки и подачи воды в сеть хозяйственно-питьевого и пожарного водоснабжения г. Игарки» (КЕССОН)»	шт.	1	1	-
2.2	реконструкция водопроводов	км	0,7	-	-
2.3	строительство водозаборных сооружений и сетей	шт.	-	2	-
2.4	строительство напорной канализации	км	-	-	1,0
2.5	строительство водозабора подземных вод	шт.	-	-	1

Вместе с тем в 2017-2018 годах не достигнуты все ожидаемые результаты от реализации мероприятия по предоставлению субсидий на капитальный ремонт, реконструкцию объектов водоснабжения и водоотведения, установленные в Приложении № 2 к Подпрограмме «Модернизация». Так, при запланированном ежегодно проведении работ по восстановлению 19 скважинных водозаборов и 21 водонапорной башни в 2018 году восстановлено 15 скважин (-4) и 14 водонапорных башен (-7). При ожидаемом ежегодно результате проведенных работ по реконструкции и капитальному ремонту 32,3 км водопроводных сетей и 3 км канализационных сетей, в 2017 году отремонтировано 2,2 км (-0,8) канализационных сетей, в 2018 году – 1,4 км (-1,6) канализационных и 29,3 км (-3) водопроводных сетей.

Оценка коррупционных рисков

В ходе контрольного мероприятия при оценке коррупционных рисков выявлены факторы, создающие возможности совершения коррупционных действий и (или) принятия коррупционных решений.

Выявлены недостатки механизмов реализации подпрограмм «Модернизация» и «Чистая вода», а также утвержденных приложениями к подпрограммам порядков предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований: отсутствие методики распределения субсидий между муниципальными образованиями, четкого разграничения условий получения субсидий на реконструкцию объектов водоснабжения, водоотведения между двумя подпрограммами, ясности в определении срока перечисления субсидий бюджетам муниципальных образований, которые предполагают высокую степень свободы принятия решений должностными лицами и могут создавать дополнительные условия для коррупции.

Установлены факты отбора Министерством в проверяемый период заявок муниципалитетов на получение субсидии, которые не соответствовали предъявляемым требованиям, в связи с чем не подлежали дальнейшему рассмотрению.

Во всех проверенных муниципальных образованиях (города Боготол, Енисейск, Бородино, Рыбинский район) выявлены нарушения законодательства при передаче в пользование находящихся в муниципальной собственности объектов водоснабжения и водоотведения, в том числе заключение договоров аренды без проведения конкурсных процедур.

Муниципальными заказчиками допускались нарушения законодательства о закупках, что свидетельствует о недостаточно эффективной организации работы в муниципальных образованиях в сфере закупки товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд. Кроме того, установлены нарушения исполнения предусмотренных муниципальными контрактами обязательств и условий: приемка выполненных работ не осуществлялась в установленном порядке; допускались нарушения сроков выполнения и оплаты выполненных работ; не принимались меры по взысканию неустойки; экспертиза выполненных работ не проводилась.

Выводы по результатам контрольного мероприятия

Органами исполнительной власти края полномочия в сфере водоснабжения, водоотведения осуществляются не в полной мере, что наряду с выявленными недостатками нормативного правового регулирования не способствует формированию эффективной государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения.

Документы стратегического планирования краевого уровня не содержат конкретные мероприятия реализации задач по внедрению государственной поддержки проектов государственно-частного партнерства в целях модернизации объектов водоснабжения и водоотведения, по разработке и запуску новых форм оказания государственной поддержки при реализации инвестиционных проектов в целях модернизации объектов ЖКХ.

Органы местного самоуправления не принимают достаточных мер к эффективному использованию находящихся в муниципальной собственности объектов коммунальной инфраструктуры, включая меры к обеспечению их сохранности и развития. В крае отмечается малое число заключенных концессионных соглашений на объекты в сфере водоснабжения, водоотведения, а также малое количество инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций в сфере водоснабжения, водоотведения.

Недостатки в реализации полномочий в сфере водоснабжения, водоотведения органами исполнительной власти края, органами местного самоуправления, в том числе по развитию механизмов государственной поддержки проектов государственно-частного партнерства в целях модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, а также убыточная деятельность большинства организаций водопроводно-канализационного хозяйства приводят к росту потребности в средствах бюджета на ремонт и строительство объектов водоснабжения, водоотведения.

Выявлены недостатки механизмов реализации подпрограмм «Модернизация» и «Чистая вода», а также порядков предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований на капитальный ремонт, реконструкцию, строительство объектов водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, находящихся в муниципальной собственности, которые влияют на эффективность расходования бюджетных средств. Министерством допускались нарушения требований порядков предоставления субсидий при отборе муниципальных образований для выделения субсидий.

Всего в 2016-2018 годах на цели капитального ремонта, реконструкции, строительства объектов коммунальной инфраструктуры водоснабжения и водоотведения предусмотрено 1 034,1 млн рублей, из которых профинансировано 798,5 млн рублей или 77,2%. В среднем ежегодно из краевого бюджета на капитальный ремонт, реконструкцию, строительство находящихся

в муниципальной собственности объектов водоснабжения и водоотведения выделялось 257,9 млн рублей. Расчет потребности в бюджетных средствах на мероприятия подпрограмм «Модернизация» и «Чистая вода» Министерством не производился, при этом, в соответствии с заявками муниципальных образований, потребность в проверяемый период в средствах краевого бюджета на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию объектов водоснабжения, водоотведения в 4 раза превышала ежегодно утверждаемые бюджетные ассигнования.

В 2017-2018 годах не достигнуты все ожидаемые результаты от реализации мероприятия по предоставлению субсидий на капитальный ремонт, реконструкцию объектов водоснабжения и водоотведения, установленные подпрограммой «Модернизация».

Недостатки в системе установленных показателей результативности подпрограмм «Модернизация» и «Чистая вода» не позволяют сделать объективный вывод о влиянии реализации мероприятий подпрограмм на фактическое положение дел в рассматриваемой сфере.

Установлены нарушения законодательства при расходовании бюджетных средств на общую сумму 40 617,3 тыс. рублей, в том числе: нецелевое использование бюджетных средств – 14 547,3 тыс. рублей, неэффективные расходы – 19 878 тыс. рублей; непропорциональные расходы – 1 716,6 тыс. рублей, неэффективное использование имущества, приобретенного за счет средств субсидии – 4 475,4 тыс. рублей.

Муниципальными заказчиками г. Боготол, г. Енисейск, г. Бородино, Рыбинского района допущены нарушения законодательства о закупках при планировании закупок, анализе документации об электронном аукционе, заключении и исполнении муниципальных контрактов на общую сумму 49 790,0 тыс. рублей.

Предложения по результатам контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия предложено Правительству Красноярского края:

принять меры по устранению недостатков в нормативном правовом регулировании в сфере водоснабжения и водоотведения, указанных в отчете;

рассмотреть вопрос о разработке мероприятий, направленных на привлечение частных инвестиций в модернизацию и развитие систем водоснабжения, водоотведения, на оптимизацию структуры коммунального хозяйства в целях реализации направлений развития жилищно-коммунального комплекса края, предусмотренных Стратегией СЭР края.

Министерству промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края:

принять меры к реализации всех предусмотренных законодательством полномочий в сфере водоснабжения, водоотведения;

устранить указанные в отчете нарушения и недостатки в положениях подпрограмм «Модернизация», «Чистая вода», в порядках предоставления субсидий муниципалитетам на капитальный ремонт, реконструкцию, строительство объектов коммунальной инфраструктуры, водоснабжения, водоотведения, утвержденных приложениями к указанным подпрограммам, в том числе в части установленных показателей результативности;

обеспечить наличие в соглашениях о предоставлении вышеприведенных субсидий порядка осуществления контроля за выполнением муниципальным образованием обязательств, предусмотренных соглашением;

во исполнение пп. 4.1.4 соглашения от 14.05.2018 № 503/26, заключенного между Министерством и администрацией г. Енисейска, о предоставлении субсидии на капитальный ремонт насосной станции II подъема водозаборного сооружения в районе д. Горское с приобретением технологического оборудования произвести расчет объема средств, подлежащий возврату из бюджета города Енисейска в краевой бюджет, в связи с недостижением значения показателя результативности в соответствии с пунктом 12 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований края, утвержденных постановлением Правительства края от 30.09.2015 № 495-п, а также направить требование администрации г. Енисейска о возврате средств субсидии в краевой бюджет в указанном объеме;

усилить контроль за соблюдением муниципалитетами – получателями субсидий условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении.

Главам городов Енисейск, Бородино, Боготол, Рыбинского района:

организовать работу по устранению выявленных нарушений, недостатков и принятию мер по их недопущению в дальнейшем;

принять меры к эффективному использованию находящихся в муниципальной собственности объектов коммунальной инфраструктуры в сфере водоснабжения, водоотведения, включая меры к обеспечению их сохранности и развития, а также по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций, в том числе с использованием института концессий;

усилить контроль за использованием средств субсидий на мероприятия по модернизации, капитальному ремонту, реконструкции, строительству объектов водоснабжения, водоотведения.

Отчет о результатах контрольного мероприятия направлен Законодательному Собранию Красноярского края, Правительству Красноярского края.

По фактам выявленных в ходе контрольного мероприятия нарушений и недостатков министру промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края, главам г. Енисейска, Рыбинского района направлены представления.

По выявленным фактам нецелевого использования бюджетных средств заместителю председателя Правительства края – министру финансов Красноярского края в соответствии с требованиями ст. 306.2 Бюджетного кодекса РФ направлено уведомление о применении бюджетных мер принуждения, информация также направлена руководителю Главного следственного управления Следственного комитета РФ по Красноярскому краю.

Руководителю Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю направлено информационное письмо для оценки действий органов местного самоуправления по передаче прав владения и (или) пользования объектами водоснабжения и (или) водоотведения, дата ввода в эксплуатацию которых более 5 лет, без проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения на предмет содержания в них признаков нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ системы теплоснабжения города Сосновоборска»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 23 октября 2019 года № 14)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с пунктом 1.2.10 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2019 год.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: министерство промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (по запросу, далее – Минпром края, Министерство); министерство тарифной политики Красноярского края (по запросу, далее – министерство тарифной политики); администрация города Сосновоборска (по запросу, далее – Администрация).

Исследуемый период: 2017-2018 годы (в целях сопоставления использованы данные предыдущих периодов).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Общие сведения

В полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ входит установление организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности в коммунальной сфере (далее – ресурсоснабжающие организации), тарифов на передачу тепловой энергии, теплоносителя, по которым впоследствии производится расчет размера платы за коммунальные услуги, вносимой гражданами (п. 1 ч. 3 ст. 7 Федерального закона о теплоснабжении¹¹, ч. 2 ст. 157 Жилищного кодекса РФ). При этом согласно ст. 157.1 Жилищного кодекса РФ не допускается повышение размера указанной платы выше предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, утвержденных высшим должностным лицом субъекта РФ для муниципальных образований (далее – предельные индексы). Постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 400¹² введены положения о выплате за счет средств бюджетов субъектов РФ компенсаций ресурсоснабжающим организациям в связи с применением предельных индексов.

Законом края от 01.12.2014 № 7-2835 «Об отдельных мерах по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги» (далее – Закон края об ограничении платы граждан за коммунальные услуги) предусмотрена за счет средств краевого бюджета компенсация части платы граждан за коммунальные услуги исполнителям коммунальных услуг в форме субсидий в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат.

¹¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»

¹² «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в РФ».

На основании Закона края от 01.12.2014 № 7-2839 «О наделении органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края отдельными государственными полномочиями Красноярского края по реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги» (далее – Закон края о наделении государственными полномочиями по ограничению платы граждан за коммунальные услуги) в краевом бюджете¹³ утверждены субвенции бюджету г. Сосновоборска на реализацию отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги в рамках подпрограммы «Обеспечение доступности платы граждан в условиях развития жилищных отношений» государственной программы «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства»¹⁴ в 2016 году – 53 368,4 тыс. рублей, в 2017 году – 100 016,1 тыс. рублей, в 2018 году – 18 081,9 тыс. рублей.

В 2017 году произошло резкое увеличение (в 1,9 раза) по сравнению с 2016 годом размера предусмотренной в краевом бюджете субвенции бюджету г. Сосновоборска на реализацию отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги.

Полномочия по организации системы теплоснабжения и установлению тарифов для теплоснабжающих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории города Сосновоборска

1. Полномочия органов исполнительной власти края.

В соответствии с ч. 2 ст. 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 РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, отнесено решение вопросов реализации полномочий в сфере теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом о теплоснабжении, в том числе в соответствии с законодательством РФ установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) и осуществление регионального государственного надзора за их применением (п.п. 55, 55.1).

Статьей 5 Федерального закона о теплоснабжении органы исполнительной власти субъектов РФ наделены 18 полномочиями в сфере теплоснабжения, в том числе: осуществление мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее

¹³Законы края от 02.12.2015 № 9-3931 «О краевом бюджете на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов», от 08.12.2016 № 2-195 «О краевом бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов», от 30.11.2017 № 4-1155 «О краевом бюджете на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов».

¹⁴Утверждена постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 503-п.

чем пятьсот тысяч человек; осуществление мониторинга показателей технико-экономического состояния систем теплоснабжения; утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, и осуществление контроля за выполнением указанных инвестиционных программ; определение системы мер по обеспечению надежности систем теплоснабжения поселений, городских округов; составление топливно-энергетического баланса субъекта РФ.

Установлено, что краевыми нормативными правовыми актами не закреплено за органами исполнительной власти края предусмотренное п. 6 ч. 2 ст. 5 Федерального закона о теплоснабжении полномочие по определению системы мер по обеспечению надежности систем теплоснабжения поселений, городских округов в соответствии с правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством РФ.

Министерством тарифной политики края не утвержден административный регламент по предоставлению государственной услуги по утверждению нормативов запасов топлива на источниках тепловой энергии, за исключением источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии с установленной мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более, в нарушение ст.ст. 6, 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановления Правительства края от 14.03.2012 № 93-п¹⁵, п. 3.48 Положения о министерстве тарифной политики Красноярского края, утвержденного постановлением Правительства края от 03.07.2018 № 380-п (далее – Положение о министерстве тарифной политики).

Законом края об ограничении платы граждан за коммунальные услуги, предусматривающим предоставление субсидии за счет краевого бюджета исполнителям коммунальных услуг в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат, возникающих в связи с применением предельного индекса при оказании коммунальных услуг, определены 6 полномочий Правительству края по установлению: перечня документов, представляемых для получения компенсации части платы граждан за коммунальные услуги, состава сведений в них, требований к их оформлению, условий предоставления компенсации; а также порядков рассмотрения заявления и документов, представленных для получения компенсации, расчета размера компенсации, перечисления средств исполнителям коммунальных услуг и возврата компенсации в случае нарушения условий, установленных при ее предоставлении (ст.ст. 2,3). Указанные порядки, перечни и условия

¹⁵«Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Красноярского края, случаев и порядка проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг, разработанных органами исполнительной власти Красноярского края».

утверждены постановлением Правительства края от 09.04.2015 № 165-п «О реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги» (далее – Постановление Правительства края № 165-п).

Кроме того, Законом края о наделении государственными полномочиями по ограничению платы граждан за коммунальные услуги установлено 10 компетенций уполномоченных органов исполнительной власти края при осуществлении органами местного самоуправления государственных полномочий, в том числе: по своевременному предоставлению местным бюджетам субвенций из краевого бюджета на осуществление государственных полномочий по реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги; по осуществлению контроля за исполнением органами местного самоуправления государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели финансовых средств.

Во исполнение указанного Закона края Правительством края принято постановление от 17.03.2015 № 95-п, регламентирующее порядок расходования субвенций, Минпромом края приняты: приказ от 24.05.2018 № 13-10н, которым утвержден порядок проведения проверок за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий и приказ от 19.12.2018 № 13-53н, которым утверждены формы отчетов муниципальных органов об осуществлении государственных полномочий и использовании финансовых средств.

2. Полномочия органов местного самоуправления.

Согласно ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относится организация в границах городского округа теплоснабжения населения в пределах полномочий, установленных законодательством РФ. В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом о теплоснабжении (ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, ст. 9 Устава города Сосновоборска¹⁶).

Статьей 6 Федерального закона о теплоснабжении определено 10 компетенций органов местного самоуправления городских округов по организации теплоснабжения, среди которых: рассмотрение обращений потребителей по вопросам надежности теплоснабжения; выполнение требований, установленных правилами оценки готовности поселений, городских округов к отопительному периоду, и контроль за готовностью теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций, отдельных категорий потребителей к отопительному периоду; согласование вывода источников тепловой энергии,

¹⁶ Утвержден решением Законодательного Собрания г. Сосновоборска от 16.05.1997 № IV-5Р.

тепловых сетей в ремонт и из эксплуатации; утверждение схем теплоснабжения городских округов с численностью населения менее пятисот тысяч человек, в том числе присвоение статуса единой теплоснабжающей организации.

Законом края о наделении государственными полномочиями по ограничению платы граждан за коммунальные услуги органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края наделены 5 государственными полномочиями по реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги (по приему документов для предоставления компенсации, расчету размера компенсации, принятию решений о предоставлении субсидий на компенсацию исполнителям коммунальных услуг, перечислению субсидий и контролю за соблюдением условий, установленных при предоставлении субсидий на компенсацию, принятию мер по их возврату в случае нарушения таких условий).

Кроме того, в соответствии с пп. «а» п. 2 ст. 3 Закона края о наделении государственными полномочиями по ограничению платы граждан за коммунальные услуги органы местного самоуправления обязаны утверждать порядок предоставления компенсации части платы граждан за коммунальные услуги, порядок контроля за соблюдением условий предоставления компенсации, а также порядок возврата субсидий в случае нарушения условий их предоставления в соответствии с требованиями Закона края об ограничении платы граждан за коммунальные услуги и принятых в соответствии с ним правовых актов Правительства края.

Во исполнение указанной нормы администрацией г. Сосновоборска принято постановление от 19.05.2015 № 856 «Об утверждении Порядка предоставления компенсации части платы граждан за коммунальные услуги, контроля за соблюдением условий предоставления компенсации части платы граждан за коммунальные услуги и возврата субсидий в случае нарушения условий их предоставления на территории города Сосновоборска». Изучение вышеназванного Порядка показало, что в разделе 7 «Контроль за соблюдением условий, целей порядка предоставления субсидии и ответственность за их нарушение» не определен порядок осуществления контроля (не установлены форма, сроки, периодичность осуществления контроля, порядок оформления его результатов), а также отсутствует требование об обязательной проверке органом муниципального финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями в нарушение положений пп. «а» п. 2 ст. 3 Закона края о наделении государственными полномочиями по ограничению платы граждан за коммунальные услуги, раздела 2 Порядка возврата средств компенсации части платы граждан за коммунальные услуги в случае нарушения условий, установленных при ее предоставлении, утвержденного постановлением Правительства края № 165-п, ст. 78 Бюджетного кодекса РФ.

3. Основные направления государственной политики.

Основными целями государственной политики в сфере ЖКХ в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года¹⁷, Стратегией развития ЖКХ в РФ на период до 2020 года¹⁸ (далее – Стратегиях развития ЖКХ), Энергетической стратегией России на период до 2030 года¹⁹ являются соответствие объема комфортного жилищного фонда потребностям населения, модернизация и повышение энергетической эффективности объектов жилищно-коммунального хозяйства.

В сфере теплоснабжения целью государственной политики является обеспечение надежного и качественного теплоснабжения, достигаемого за счет эффективности производства, передачи и распределения (потребления) тепловой энергии. Развитие систем теплоснабжения поселений должно осуществляться на принципах эффективной загрузки мощностей на основании схем теплоснабжения, которые должны соответствовать документам территориального планирования поселений. Предусмотрено также формирование долгосрочных инвестиционных программ, а также применение в отношении организаций, осуществляющих теплоснабжение, долгосрочных тарифов. Одной из важнейших целей в сфере теплоснабжения является загрузка наиболее эффективных источников тепловой энергии и вывод из эксплуатации менее эффективных источников (в том числе на основании схем теплоснабжения).

Статьей 3 Федерального закона о теплоснабжении определены 9 общих принципов организации отношений в сфере теплоснабжения, среди которых: обеспечение приоритетного использования комбинированной выработки электрической и тепловой энергии для организации теплоснабжения; соблюдение баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей; обеспечение экономически обоснованной доходности текущей деятельности теплоснабжающих организаций и используемого при осуществлении регулируемых видов деятельности в сфере теплоснабжения инвестированного капитала.

Стратегия социально-экономического развития края до 2030 года²⁰ (далее – Стратегия СЭР края) также предусматривает развитие и модернизацию систем теплоснабжения; проведение эффективной тарифной политики. Вышеуказанные положения Стратегии СЭР края детализированы в государственной программе края «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности», утвержденной постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 503-п (далее – Госпрограмма).

¹⁷ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

¹⁸ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.01.2016 № 80-р.

¹⁹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р.

²⁰ Утверждена постановлением Правительства края от 30.10.2018 № 647-п.

Стратегия социально-экономического развития г. Сосновоборска не утверждена. Приоритеты развития, предусмотренные проектом Стратегии развития городского округа «Город Сосновоборск» до 2030 года, соответствуют основным направлениям в развитии жилищно-коммунального комплекса, определенным в Стратегии развития ЖКХ и в Стратегии СЭР края. Решение задачи по развитию, модернизации и капитальному ремонту объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда г. Сосновоборска в целях обеспечения населения города качественными жилищно-коммунальными услугами предусмотрено муниципальной программой «Строительство, ремонт и содержание объектов муниципальной собственности города Сосновоборска»²¹.

Система управления

Система управления по организации теплоснабжения г. Сосновоборска сформирована с учетом положений Федерального закона о теплоснабжении и представлена на схеме.



1. На краевом уровне.

К полномочиям органов государственной власти относятся государственное регулирование (правовое, тарифное, антимонопольное), контроль и надзор.

Губернатор края устанавливает предельные (максимальные) индексы изменения вносимой гражданами платы за коммунальные услуги и согласовывает отнесение поселения, городского округа к ценовой зоне теплоснабжения.

Указами Губернатора края от 30.12.2016 № 286-уг и от 26.12.2017 № 325-уг утверждены предельные (максимальные) индексы изменения вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях края, в том числе по г. Сосновоборску, соответственно на 2017 год и на 2018 год – 3,9%. По данным министерства тарифной политики края ценовые зоны теплоснабжения на территории края не установлены.

²¹ Утверждена постановлением администрации г. Сосновоборска от 25.10.2018 № 1424.

Единый орган, ответственный за функционирование отрасли, не определен, функции разделены между Минпромом края и министерством тарифной политики. Отсутствие четко организованного взаимодействия между органами государственной власти не обеспечивает объективный анализ проблем в сфере теплоснабжения.

Министерство промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства края согласно Положению о министерстве, утвержденному постановлением Правительства края от 18.05.2010 № 270-п (далее – Положение о Минпроме края), обеспечивает решение задачи по созданию на территории края условий для эффективного развития, устойчивого функционирования систем теплоснабжения, а также осуществляет 7 полномочий, предусмотренных Федеральным законом о теплоснабжении (п.п. 2.1, 2.4, 3.1, 3.2, 3.17, 3.25, 3.28, 3.29).

Кроме того, Минпром края является уполномоченным органом исполнительной власти края и главным распорядителем бюджетных средств по предоставлению субвенций бюджетам городских округов и муниципальных районов края на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий по реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги (далее – субвенции)²² и в силу ст. 6 Закона края о наделении государственными полномочиями по ограничению платы граждан за коммунальные услуги осуществляет контроль за исполнением органами местного самоуправления указанных государственных полномочий путем проведения проверок, запросов отчетов, документов, необходимой информации.

Инвестиционная программа АО «КрасЭКо» по Железногорской ТЭЦ в сфере теплоснабжения на 2017-2019 годы утверждена приказом министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства края от 14.11.2016 № 443-о. Инвестиционные программы ООО «КЭСКО» по Сосновоборской ТЭЦ и МУП «Жилкомсервис» в анализируемый период не утверждались. В 2019 году в адрес Минпрома края поступил проект инвестиционной программы МУП «Жилкомсервис» в сфере теплоснабжения г. Сосновоборска на 2020-2023 годы. Проверка выполнения инвестиционной программы АО «КрасЭКо» по Железногорской ТЭЦ на 2017-2019 годы Министерством в анализируемом периоде не проводилась, был проведен анализ отчета об исполнении инвестиционной программы АО «КрасЭКо» за 2018 год с составлением аналитической записки. Сводная информация о выполнении инвестиционных программ в сфере теплоснабжения

²² п.1.4 Порядка расходования субвенций бюджетам городских округов и муниципальных районов Красноярского края на осуществление органами местного самоуправления Красноярского края отдельных государственных полномочий Красноярского края по реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги в соответствии с Законом Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2835 «Об отдельных мерах по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги», утвержденного постановлением Правительства края от 17.03.2015 № 95-п.

на территории края размещается на сайте Минпрома края (<http://www.krskstate.ru/promtorg/ghk/hot/teploprog>).

Установлены следующие недостатки в реализации Министерством полномочий в рассматриваемой сфере, в том числе неосуществления части из них (в том числе полномочий, предусмотренных пп. 14 п. 3.2, п.п. 3.17, 3.29 Положения о Минпроме края).

1) Не в полной мере реализуется полномочие по осуществлению мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее чем пятьсот тысяч человек.

Вопреки требованиям п. 4 Порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее чем пятьсот тысяч человек, утвержденного приказом Минстроя России от 21.03.2014 № 111/пр (далее – Порядок осуществления мониторинга схем теплоснабжения), на официальном сайте Красноярского края в сети «Интернет» размещена лишь информация об актуализации схем теплоснабжения в 2018 году. Тогда как должна быть размещена информация о ходе и результатах осуществления мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения, который в силу п.п. 4-6 Порядка осуществления мониторинга схем теплоснабжения включает в себя анализ представленных документов, в том числе на соответствие утвержденной схемы требованиям постановления Правительства РФ от 22.02.2012 № 154 и определение качества разработки утвержденных схем.

2) Не разработан проект правового акта по вопросам определения системы мер по обеспечению надежности систем теплоснабжения поселений, городских округов края в соответствии с правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством РФ, обязанность по разработке которого возложена на Министерство пп. 14 п. 3.2 Положения о Минпроме края.

3) Не составлялся в анализируемый период топливно-энергетический баланс края²³ в нарушение требований п. 7 ч. 2 ст. 5 Федерального закона о теплоснабжении, приказа Минэнерго России от 14.12.2011 № 600 «Об утверждении порядка составления топливно-энергетических балансов субъектов РФ, муниципальных образований».

4) Не осуществлялся мониторинг показателей технико-экономического состояния систем теплоснабжения, в том числе показателей физического износа и энергетической эффективности объектов теплоснабжения, что свидетельствует о несоблюдении п. 7.2 ч. 2 ст. 5 Федерального закона о теплоснабжении, приказа Минстроя России от 21.08.2015 № 606/пр.

²³ Документ, содержащий взаимосвязанные показатели количественного соответствия поставок энергетических ресурсов на территорию края и их потребления, устанавливающий распределение энергетических ресурсов между системами теплоснабжения, потребителями, группами потребителей и позволяющий определить эффективность использования энергетических ресурсов (п. 22 ст. 2 Федерального закона о теплоснабжении).

5) На официальном сайте Красноярского края в сети Интернет (www.krskstate.ru) в анализируемый период не размещались планы проверок Министерством за осуществлением органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов отдельных государственных полномочий края по реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги. Названный план проверок должен утверждаться приказом министерства и размещаться на официальном сайте в срок не позднее 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок²⁴.

Министерство тарифной политики края согласно Положению о министерстве обеспечивает решение задач по установлению подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, осуществлению государственного контроля (надзора) в области регулирования цен (тарифов) в части обоснованности установления, изменения и применения цен; соблюдению баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и потребителей тепловой энергии (мощности); недопущению установления для отдельных категорий потребителей льготных цен (тарифов) на тепловую энергию (мощность) и теплоноситель за счет повышения цен (тарифов) для других потребителей; созданию экономических стимулов обеспечения повышения энергетической эффективности систем теплоснабжения (п. 2). Кроме того, министерство реализует 10 полномочий, закрепленных Федеральным законом о теплоснабжении за органами исполнительной власти субъектов РФ, в том числе: утверждение нормативов технологических потерь при передаче тепловой энергии, теплоносителя по тепловым сетям; нормативов удельного расхода топлива при производстве тепловой энергии источниками тепловой энергии; нормативов запасов топлива на источниках тепловой энергии.

Органами исполнительной власти края в нарушение п. 9 ч. 3 ст. 7 Федерального закона о теплоснабжении в анализируемый период не реализовывалось полномочие по обеспечению в поселениях, городских округах, не отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения, в целях информирования теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей расчета и размещения на официальном сайте в сети «Интернет» уровня цены на тепловую энергию (мощность), определенного в соответствии с утвержденными Правительством РФ правилами определения в ценовых зонах теплоснабжения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность).

Указанное полномочие с 31.07.2017 вменено органам исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования цен (тарифов)

²⁴ п. 2.2 Порядка, формы, периодичности и сроков проведения проверок за осуществлением органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Красноярского края отдельных государственных полномочий Красноярского края по реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги, утвержденного приказом Минпрома от 24.05.2018 № 13-10н.

Федеральным законом от 28.07.2017 № 279-ФЗ²⁵, в компетенцию министерства тарифной политики края это полномочие включено лишь в мае 2019 года²⁶. В 2019 году на официальном сайте министерства тарифной политики (<http://mtpkrskstate.ru>) размещены предельные уровни цен на тепловую энергию (мощность) в поселениях, городских округах, не отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения на территории края на 2019 год.

2. На муниципальном уровне.

Согласно решению Сосновоборского городского Совета депутатов от 08.10.2015 № 2/6-р «Об утверждении структуры администрации города» в структуре администрации города предусмотрена должность заместителя главы по вопросам жизнеобеспечения, а также отдел капитального строительства и жилищно-коммунального хозяйства с правом юридического лица, который состоит из 6 единиц. Функции и задачи отдела капитального строительства и жилищно-коммунального хозяйства администрации г. Сосновоборска в сфере жилищно-коммунальной политики определены в Положении об отделе, утвержденном постановлением администрации города Сосновоборска от 14.08.2015 № 1284 (далее – Положение об отделе).

В соответствии с требованиями п. 5 Правил оценки готовности к отопительному периоду, утвержденных приказом Минэнерго России от 12.03.2013 № 103 (далее – Правила оценки готовности к отопительному периоду), администрацией г. Сосновоборска ежегодно создается комиссия по проведению проверки готовности теплоснабжающих и теплосетевых организаций, потребителей тепловой энергии на территории г. Сосновоборска к очередному отопительному периоду (далее – Комиссия по проверке готовности к отопительному периоду, Комиссия) и утверждается ее состав²⁷.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в Положении об отделе, должностные инструкции сотрудников отдела не включены полномочия органов местного самоуправления, установленные статьей 6 Федерального закона о теплоснабжении: по рассмотрению обращений потребителей по вопросам надежности теплоснабжения в порядке, установленном правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством РФ²⁸ (п. 2 ч. 1 ст. 6); по согласованию вывода источников тепловой энергии, тепловых сетей в ремонт и из эксплуатации (п.5 ч.1 ст.6).

Как следствие этого, администрацией города не в полной мере реализуются вышеприведенные полномочия (в составе документов на запрос Счетной палаты края информация о реализации названных полномочий не представлена).

²⁵«О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и отдельные законодательные акты РФ по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения».

²⁶Постановление Правительства края от 30.04.2019 № 207-п (вступило в силу 09.05.2019).

²⁷Постановления администрации г. Сосновоборска от 30.03.2017 № 398, от 23.03.2018 № 340.

²⁸Постановление Правительства РФ от 8 августа 2012 г. № 808 «Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

1) В нарушение п. 125 Правил организации теплоснабжения в РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 08.08.2012 № 808, в Администрации не назначены должностные лица, осуществляющие ежедневное, а в течение отопительного периода – круглосуточное принятие и рассмотрение обращений потребителей по вопросам надежности теплоснабжения. На официальном сайте администрации г. Сосновоборска (<https://sosnovoborsk-city.ru>) в целях информирования потребителей не размещена информация о порядке подачи обращений потребителей и перечне необходимых документов.

2) Допускались факты невыполнения требований, установленных правилами оценки готовности городских округов к отопительному периоду, ненадлежащего осуществления контроля за готовностью теплоснабжающих организаций, тепловых организаций, отдельных категорий потребителей к отопительному периоду.

Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор) по результатам проверок готовности к отопительному периоду было установлено, что муниципальное образование г. Сосновоборск к отопительным периодам 2017/2018 и 2018/2019 годов не готово (акты проверок от 07.11.2017 № 239/3451/2017, от 09.11.2018 № 242/3461/2018).

В нарушение ст. 20 Федерального закона о теплоснабжении, Правил оценки готовности к отопительному периоду созданной при администрации города Комиссией не проводилась проверка готовности к отопительному периоду 2017/2018 годов в отношении ООО «КЭСКО», эксплуатирующего котельную Сосновоборской ТЭЦ и тепловые сети 2 ДУ 600 мм от источника тепловой энергии до точки поставки тепловой энергии. Кроме того, по результатам проверки Ростехнадзором готовности муниципального образования г. Сосновоборск к отопительному периоду 2018/2019 годов установлено, что в нарушение пп. 4 п. 18 Правил оценки готовности к отопительному периоду созданной при администрации города Комиссией ООО «КЭСКО» выдан паспорт готовности при наличии невыполненного предписания, ранее выданного Ростехнадзором (акт от 09.11.2018 № 242/3461/2018).

3) Не осуществлялось согласование вывода источников тепловой энергии, тепловых сетей в ремонт и из эксплуатации.

В силу п. 4 Правил вывода в ремонт и из эксплуатации источников тепловой энергии и тепловых сетей, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06.09.2012 № 889, вывод в ремонт осуществляется в соответствии со сводным годовым планом ремонтов источников тепловой энергии и тепловых сетей, утверждаемым органом местного самоуправления на основании результатов рассмотрения заявок на вывод в плановый ремонт, а также уведомлений о внеплановом ремонте. Сводный годовой план ремонтов администрацией г. Сосновоборск не представлен, при этом ремонты теплоисточников, тепловых сетей в анализируемый период проводились.

3. Теплоснабжающие, теплосетевые организации.

На основании постановления администрации г. Сосновоборска от 03.09.2013 № 1489 единой теплоснабжающей организацией г. Сосновоборска является МУП «Жилкомсервис». Теплоснабжающими организациями также являются АО «КрасЭКо», владеющее на праве собственности Железногорской ТЭЦ и осуществляющее продажу тепловой энергии МУП «Жилкомсервис», а также ООО «КЭСКО», владеющее на основании концессионного соглашения Сосновоборской ТЭЦ и осуществляющее продажу тепловой энергии, теплоносителя АО «КрасЭКо».

4. Исполнители коммунальных услуг.

Исполнителям коммунальных услуг предоставляется предусмотренная Законом края об ограничении платы граждан за коммунальные услуги компенсация части платы граждан за коммунальные услуги в форме субсидий в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат, возникающих в связи с применением предельного индекса при оказании коммунальных услуг. К исполнителям коммунальных услуг согласно п. 3 ст. 2 Закона края об ограничении платы граждан за коммунальные услуги относятся управляющие организации, товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы, иные специализированные потребительские кооперативы, созданные в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье в соответствии с федеральным законом о таких кооперативах, ресурсоснабжающие организации, индивидуальные предприниматели, предоставляющие коммунальные услуги населению на территории края.

*Анализ схемы теплоснабжения города Сосновоборска,
в том числе утвержденных инвестиционных программ организаций,
осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения*

В соответствии со ст. 23 Федерального закона о теплоснабжении развитие системы теплоснабжения осуществляется на основании схемы теплоснабжения. Основные требования к схеме теплоснабжения установлены в Федеральном законе о теплоснабжении, специальные – в Требованиях к схемам теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.02.2012 № 154 (далее – Требования к схемам теплоснабжения).

Схема теплоснабжения г. Сосновоборска на 2013-2028 годы утверждена постановлением администрации г. Сосновоборска от 03.09.2013 № 1489 с нарушением срока, установленного Федеральным законом о теплоснабжении на 1 год 8 месяцев. По информации Администрации за период 2014-2019 годов актуализация Схемы теплоснабжения проводилась 2 раза: постановлениями администрации г. Сосновоборска от 21.09.2017 № 1245 и от 26.12.2018 № 1895. Таким образом, в нарушение ч. 3 ст. 23 Федерального закона о теплоснабжении Администрацией не проводилась актуализация Схемы теплоснабжения на 2015,

на 2016 и на 2018 годы. С нарушением срока, установленного п. 24 Требований к схемам теплоснабжения, Администрацией проведена актуализация Схемы теплоснабжения на 2017 и на 2019 годы.

Анализ показал, что актуализированная схема теплоснабжения г. Сосновоборска (на 2019 год) в нарушение п. 4 Требований к схемам теплоснабжения не содержит 5 разделов (разделы 4, 7, 13, 14 и 15).

Схемой закреплена следующая система теплоснабжения на территории г. Сосновоборска, фактически сложившаяся с 2017 года (в 2016 году МУП «Жилкомсервис» приобретал тепловую энергию, теплоноситель у ООО «КЭСКО»):



Теплоснабжение осуществляется от двух источников тепловой энергии:

1) основной (базовый) источник – Железногорская ТЭЦ (паровая котельная по адресу г. Сосновоборск, ул. Заводская, 28, далее – ЖТЭЦ) – находилась в государственной собственности края, в соответствии с Законом края от 16.06.2016 № 10-4687 «О внесении изменений в Закон края «О прогнозном плане (программе) приватизации краевого имущества на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов» имущественный комплекс Железногорской ТЭЦ передан АО «КрасЭКо», 100% акций которого находятся в государственной собственности края, эксплуатирующей организацией на основании договора на эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт от 01.01.2017 является ООО «КЭСКО» – дочернее общество АО «КрасЭКо»;

2) пиковый (для покрытия пиковых нагрузок в зимний период) и резервный источник тепловой энергии - Сосновоборская ТЭЦ (пускоотопительная котельная по адресу: г. Сосновоборск, ул. Заводская, 22, далее – СТЭЦ) – находится в муниципальной собственности г. Сосновоборска, на основании концессионного соглашения от 04.02.2016 № 2 право владения и пользования объектом сроком на 10 лет передано ООО «КЭСКО».

Основное оборудование СТЭЦ (котлы) в течение всего года находится в резерве, а в отопительный период покрывает пиковые тепловые нагрузки на отопление (при понижении температуры наружного воздуха ниже -13 °С), вентиляцию и горячее водоснабжение г. Сосновоборска при дефиците тепловой энергии от ЖТЭЦ. Вспомогательное оборудование, тепловые сети и часть

теплофикационной установки СТЭЦ используется для оказания услуг по передаче тепловой энергии и теплоносителя от ЖТЭЦ, а также с целью доведения параметров тепловой энергии и теплоносителя до требуемых по утвержденному температурному графику работы тепловой сети г. Сосновоборска в виду различных температурных и гидравлических режимов работы тепловых сетей ЖТЭЦ и г. Сосновоборска. Указанные отношения оформлены договорами между АО «КрасЭКо» и ООО «КЭСКО»: от 09.06.2017, согласно которому ООО «КЭСКО» оказывает услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя потребителям АО «КрасЭКо» (среди которых МУП «Жилкомсервис»), и от 13.04.2018, по которому ООО «КЭСКО» осуществляет поставку тепловой энергии в горячей воде АО «КрасЭКо».

АО «КрасЭКо» с 2017 года²⁹ осуществляет поставку тепловой энергии и теплоносителя единой теплоснабжающей организации – МУП «Жилкомсервис», охватывающего всю территорию города по обеспечению теплоснабжением потребителей. Тепловые сети г. Сосновоборска являются муниципальной собственностью и переданы в хозяйственное ведение МУП «Жилкомсервис» для эксплуатации и обслуживания. Общая протяженность тепловых сетей от границы раздела в двухтрубном исполнении составляет 36,33 км. Год постройки (замены) тепловых сетей 1973-2016 годы. Износ сетей теплоснабжения составляет 65%³⁰.

Всего на территории города имеется 264 объекта, подключенных к сетям централизованного теплоснабжения. Потребителями тепловой энергии являются: жилой фонд (143 объекта); бюджетные учреждения (53 объекта); прочие потребители тепловой энергии (магазины, предприятия, всего 68 зданий). Присоединенная (договорная) нагрузка потребителей источника теплоснабжения в настоящее время составляет 118,1 Гкал/ч.

Располагаемая мощность³¹ основного оборудования Сосновоборской ТЭЦ составляет 270,0 Гкал/ч. Основным и резервным топливом для котлов является мазут сернистый малозольный марки М-100 с минимальной теплотой сгорания 9600 ккал/кг. Располагаемая мощность Железногорской ТЭЦ для г. Сосновоборска – 89,0 Гкал/ч (при нагрузке на г. Железногорск – 266,0 Гкал/ч). ЖТЭЦ является угольной котельной. В качестве основного топлива используется бурый уголь Бородинского месторождения Канско-Ачинского бассейна марки 2БР. Для растопки паровых котлов используется топочный мазут марки М-100.

²⁹ Договор поставки тепловой энергии и теплоносителя от 30.12.2016 № 422, заключенный между АО «КрасЭКо» (поставщик) и МУП «Жилкомсервис» (покупатель).

³⁰ По данным Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры г. Сосновоборска на 2016-2022 годы, утвержденной решением Сосновоборского городского Совета депутатов от 26.10.2016 № 11/52-р.

³¹ Располагаемая мощность – величина, равная установленной мощности источника тепловой энергии по актам ввода в эксплуатацию оборудования за вычетом объемов мощности, не реализуемых по техническим причинам (пп. «г» п. 2 Требований к схемам теплоснабжения).

Соотношение теплоисточников по располагаемой тепловой мощности и присоединенной тепловой нагрузке в соответствии с главой 1 тома 1, разделом 2 тома 2 Схемы теплоснабжения представлено в таблице.

Гкал/ч

Источник тепловой энергии	Располагаемая мощность	Подключенная нагрузка	Резерв
СТЭЦ	270,0	0,0	235,48
ЖТЭЦ	266,0 – на Железногорск, 89,0 – на Сосновоборск	118,12 – на Сосновоборск	0,0

Как видно из таблицы, у Сосновоборской ТЭЦ существует резерв тепловой мощности в размере 235,48 Гкал/ч, что позволяет подключить новых потребителей. Вместе с тем, согласно Схеме, при имеющемся резерве тепловой мощности у СТЭЦ, существует ограничение по пропускной способности тепловых сетей. Для увеличения тепловой нагрузки, с целью подключения новых потребителей, необходимо повысить существующий температурный график работы тепловых сетей г. Сосновоборска до 150/70 градусов Цельсия.

В разделах 2 и 9 тома 2 Схемы рассматриваются 2 варианта структурных изменений схемы теплоснабжения города:

1) теплоснабжение от Сосновоборской ТЭЦ;

2) теплоснабжение от единого теплового узла ЗАТО Железногорск-Сосновоборск, где в качестве базового источника тепла используется Железногорская ТЭЦ и в качестве пиковой отопительной котельной используется Сосновоборская ТЭЦ. Условиями выбора второго варианта указаны: принятие нормативного правового акта Правительства края о создании единого межмуниципального теплового узла, увеличение располагаемой мощности Железногорской ТЭЦ на 150-200 Гкал/ч, изменение температурного графика работы теплосети г. Сосновоборска или реконструкция магистральных участков теплосети с увеличением диаметра.

Согласно Схеме по прогнозу к 2028 году тепловые нагрузки города превысят существующее теплопотребление со 118,12 Гкал/ч до 184 Гкал/ч, в связи с чем необходимо планировать увеличение тепловой мощности ЖТЭЦ, замену тепловых сетей на расчетные диаметры трубопроводов, проведение комплексной гидравлической регулировки и переход на поставку тепла от Железногорской ТЭЦ и Сосновоборской ТЭЦ в качестве пиковой котельной (глава 3 том 3). Таким образом, рассматривается второй вариант развития теплоснабжения города.

При этом в нарушение п.п. 10, 59 Требований к схемам теплоснабжения Схема и обосновывающие материалы к ней не содержат обоснование выбора приоритетного сценария развития теплоснабжения города, а также технико-экономического сравнения вариантов перспективного развития системы

теплоснабжения города. Более того, возможность создания единого межмуниципального теплового узла путем принятия нормативного правового акта Правительством края не предусмотрена Федеральным законом о теплоснабжении. Вместе с тем фактически уже в настоящее время теплоснабжение города осуществляется по второму варианту от двух источников тепловой энергии (ЖТЭЦ – базовый и СТЭЦ – пиковый, резервный).

Общая потребность в инвестициях на реализацию мероприятий актуализированной на 2019 год Схемы теплоснабжения Сосновоборска составляет 536,7 млн рублей, в том числе: на реконструкцию котельной Сосновоборской ТЭЦ – 12,3 млн рублей; на развитие и реконструкцию тепловых сетей в связи с развитием застройки – 111,4 млн рублей; на строительство новых участков тепловой сети и новой магистральной транзитной линии – 391,0 млн рублей; на мероприятия по переходу на высокопотенциальный температурный график – 22,0 млн рублей. Источники инвестиций, необходимых для реализации мероприятий, в Схеме теплоснабжения не определены.

В нарушение п.п. 15, 76 Требований к схемам теплоснабжения Схема теплоснабжения и обосновывающие материалы к ней не содержат оценку эффективности инвестиций по отдельным предложениям; обоснованные предложения по источникам инвестиций, обеспечивающих финансовые потребности для осуществления строительства, реконструкции и технического перевооружения источников тепловой энергии и тепловых сетей; расчеты ценовых (тарифных) последствий для потребителей при реализации программ строительства, реконструкции и технического перевооружения систем теплоснабжения.

Большая часть предусмотренных Схемой теплоснабжения мероприятий по строительству и реконструкции объектов теплоснабжения не включены в Программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры г. Сосновоборска на 2016-2022 годы³² (далее – Программа), что не соответствует требованиям п. 23 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, п.п. 2,4 Требований к программам комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14.06.2013 № 502, ч. 2 ст. 23 Федерального закона о теплоснабжении.

В бюджете г. Сосновоборска, краевом бюджете средства на реализацию мероприятий Схемы не предусмотрены.

В инвестиционных программах теплоснабжающей или теплосетевой организации в силу п. 10 ст. 2 Федерального закона о теплоснабжении содержатся мероприятия таких организаций по строительству, реконструкции и (или) модернизации источников тепловой энергии и (или) тепловых сетей в целях развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы

³² Утверждена решением Сосновоборского городского Совета депутатов от 26.10.2016 № 11/52-р.

теплоснабжения. В инвестиционную программу подлежат включению мероприятия, целесообразность реализации которых обоснована в схемах теплоснабжения городских округов³³.

По результатам анализа установлено, что предусмотренное Схемой теплоснабжения мероприятие по реконструкции котельной СТЭЦ путем внедрения пускоотопительной системы центрального теплового пункта (ЦТП) с регулятором давления с регулирующим клапаном и регулятором температуры с частотным преобразователем по условиям концессионного соглашения от 04.02.2016 № 2 (п.п. 1, 10, 13, 24, 61, 62) обязано реализовать ООО «КЭСКО» за свой счет в срок до 31.12.2019 (ориентировочные затраты на реализацию мероприятия – 17 700,0 тыс. рублей). На момент проведения мероприятия Счетной палатой края обязательства по реконструкции котельной ООО «КЭСКО» не исполнены, информации об объемах выполненных работ в администрации г. Сосновоборска не имелось.

Более того, у ООО «КЭСКО» отсутствует утвержденная инвестиционная программа по Сосновоборской ТЭЦ, что является нарушением требований п.п. 20, 34 Правил утверждения инвестиционных программ, предусматривающих утверждение инвестиционной программы регулируемой организации, которая заключила концессионное соглашение, в первый год со дня вступления в силу концессионного соглашения.

Инвестиционная программа МУП «Жилкомсервис» также до настоящего времени не утверждена.

Инвестиционная программа АО «КрасЭКо» по Железногорской ТЭЦ в сфере теплоснабжения на 2017-2019 годы³⁴ не содержит мероприятий по необходимым инвестициям, предусмотренных Схемой теплоснабжения г. Сосновоборска, и включает 33 мероприятия по строительству новых, реконструкции и модернизации существующих объектов теплоснабжения Железногорской ТЭЦ (в том числе тепловых сетей). Расходы на реализацию инвестиционной программы АО «КрасЭКо» утверждены в прогнозных ценах с НДС на общую сумму 453,4 млн рублей, в том числе: на 2017 год – 121,3 млн рублей, на 2018 год – 134,8 млн рублей. Источниками финансирования определены амортизационные отчисления, прибыль, направленная на инвестиции, прочие собственные средства.

По информации АО «КрасЭКо» фактически расходы на капитальные вложения (инвестиции) за 2017 год составили 54,9 млн рублей, что на 66,3 млн рублей меньше, чем принято инвестиционной программой, за 2018 год, соответственно,

³³Пункт 6 Правил согласования и утверждения инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, а также требований к составу и содержанию таких программ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 05.05.2014 № 410.

³⁴Утверждена приказом министерства строительства и ЖКХ края от 14.11.2016 № 443-о (с изменениями, внесенными приказом Минпрома от 27.02.2019 № 11-06н).

34,7 млн рублей, что на 100,1 млн рублей меньше, чем принято инвестиционной программой.

Анализ исполнения инвестиционной программы АО «КрасЭЖо» показал: из 7 мероприятий, предусмотренных к вводу в 2017 году, и 12 мероприятий, предусмотренных к вводу в 2018 году, работы завершены в полном объеме, соответственно, по 5 мероприятиям на общую сумму 25 588,7 тыс. рублей и 1 мероприятию на сумму 256,9 тыс. рублей.

Не реализованы в полном объеме в 2017 – 2018 годах 13 мероприятий инвестиционной программы АО «КрасЭЖо», в том числе:

запланированное в целях снижения финансовой нагрузки на бюджет края, увеличения надежности теплоснабжения ЗАТО г. Железнодорожск и г. Сосновоборск, снижения тарифа на тепловую энергию мероприятие по выполнению работ в 2017-2018 годах по увеличению тепловой мощности Железнодорожской ТЭЦ на 200 Гкал/ч (1 этап – увеличение мощности на 100 Гкал/ч, разработка ПСД) на общую сумму 96 315,1 тыс. рублей выполнено лишь на 21%, фактические расходы составили 20 100,0 тыс. рублей;

включенное в программу во исполнение ст. 30.1 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» инвестиционное обязательство по объектам имущественного комплекса Железнодорожской ТЭЦ, переданной АО «КрасЭЖо» в результате приватизации, по внедрению мобильного топливного дизельного модуля на 100 000 литров, необходимого при растопке и поддержания факела горения на котельном оборудовании при переходных тепловых режимах Железнодорожской ТЭЦ, в 2017 году профинансировано лишь на 14,4% (из запланированных 2 500,0 тыс. рублей фактически израсходовано 360,1 тыс. рублей).

*Анализ себестоимости затрат, включаемых в тарифы
на тепловую энергию организаций, осуществляющих свою деятельность
на территории города Сосновоборск*

С учетом положений ст. ст. 3,7,8 Федерального закона о теплоснабжении тарифы на тепловую энергию устанавливаются исходя из технических и производственных условий, при которых функционируют принадлежащие теплоснабжающей организации объекты по производству и передаче тепловой энергии. Установление тарифов напрямую зависит от схемы теплоснабжения, так как именно она определяет загрузку, объем поставки тепловой энергии от источников тепловой энергии, а также структуру отпуска тепла потребителям.

По сведениям министерства тарифной политики на территории г. Сосновоборск в 2016-2018 годах устанавливались тарифы на товары и услуги по теплоснабжению 3 организациям: ООО «КЭСКО», АО «КрасЭЖо» и МУП «Жилкомсервис».

При установлении тарифов на тепловую энергию в виде одноставочного тарифа на долгосрочный период 2016-2018 годов для потребителей МУП «Жилкомсервис», а также на долгосрочный период 2017-2019 годов для потребителей АО «КрасЭКо» был использован метод индексации установленных тарифов с учетом предложения регулируемой организации. Впоследствии произведена ежегодная корректировка долгосрочных тарифов в соответствии с пунктом 52 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 (далее – Основы ценообразования).

Информация о динамике цен (тарифов) на товары и услуги в сфере теплоснабжения на территории г. Сосновоборска, регулируемых РЭК края (министерством тарифной политики)³⁵, в 2016 – 2018 годах в разрезе теплоснабжающих организаций приведена в таблице.

руб./Гкал

Годы	ООО «КЭСКО»			АО «КрасЭКо»			МУП «Жилкомсервис»					
	для потребителей									для населения		
	И п/г	II п/г	рост	И п/г	II п/г	рост	И п/г	II п/г	рост	И п/г	II п/г	рост
2016	1 288,57	1 288,57	-				1 100,87	1 457,42	32,4%	1 299,03	1 719,76	32,4%
2017				1 263,04	1 263,04	-	1 457,42	2 080,13	42,7%	1 719,76	2 454,55	42,7%
2018				1 263,04	1 312,3	3,9%	1 647,78	1 712,04	3,9%	1 944,38	2 020,21	3,9%

Тариф на тепловую энергию, отпускаемую МУП «Жилкомсервис» потребителям, во II полугодии 2016 года вырос по сравнению с I полугодием 2016 года на 32% (скорректирован с учетом размера тарифа, по которому МУП «Жилкомсервис» приобретало в 2016 году тепловую энергию у ООО «КЭСКО» (1288,57 руб./Гкал), превышающего размер тарифа, установленного для МУП «Жилкомсервис» в I полугодии 2016 года (1100,87 руб./Гкал)).

Во II полугодии 2017 года тариф на поставляемую МУП «Жилкомсервис» тепловую энергию вырос по сравнению с I полугодием 2017 года на 42,7% (повышение тарифа связано с фактом изменения схемы теплоснабжения в 2017 году, а также с учетом при расчете тарифа выпадающих доходов, сложившихся за предыдущий период регулирования в результате образовавшейся межтарифной разницы).

Вовлечение АО «КрасЭКо» в 2017 году в схему теплоснабжения г. Сосновоборска повлекло за собой утверждение тарифа на тепловую энергию, отпускаемую АО «КрасЭКо» для городского округа г. Сосновоборск, что само по себе уже влияет на размер тарифа, установленного с 01.07.2017 для потребителей МУП «Жилкомсервис» (в т.ч. населения г. Сосновоборска).

³⁵ Приказы РЭК края от 21.01.2016 № 1-п, от 16.12.2015 № 517-п, от 20.12.2016 № 654-п, от 20.12.2016 № 640-п, от 19.12.2017 № 498-п, от 19.12.2017 № 549-п.

Так, с 2017 года МУП «Жилкомсервис» приобретает тепловую энергию у АО «КрасЭЖо», в собственности которого находится ЖТЭЦ, по тарифам, установленным РЭК края на 2017 год в размере 1263,04 руб./Гкал, на I полугодие 2018 года – 1263,04 руб./Гкал, на II полугодие 2018 года – 1312,3 руб./Гкал.

При этом обслуживание, содержание и эксплуатацию имущественного комплекса Железногорская ТЭЦ, переданного в собственность АО «КрасЭЖо», фактически продолжает осуществлять ООО «КЭСКО».

По информации министерства тарифной политики с 01.01.2018 с целью недопущения значительного роста тарифа министерством принято решение уменьшить тариф для МУП «Жилкомсервис» на 20,8% и установить его на уровне среднегодового тарифа на I полугодие 2018 года в размере 1944,38 руб./Гкал, который увеличен во II полугодии 2018 года на 3,9% и установлен в размере 2020,21 руб./Гкал.

Согласно пункту 22 Основ ценообразования тарифы в сфере теплоснабжения рассчитываются на основании необходимой валовой выручки регулируемой организации, определенной для соответствующего регулируемого вида деятельности, и расчетного объема полезного отпуска соответствующего вида продукции (услуг) на расчетный период регулирования, определенного в соответствии со схемой теплоснабжения. При расчете тарифов с применением метода индексации установленных тарифов необходимая валовая выручка регулируемой организации включает в себя текущие расходы, амортизацию основных средств и нематериальных активов и нормативную прибыль регулируемой организации, а также расчетную предпринимательскую прибыль регулируемой организации (п. 71 Основ ценообразования).

МУП «Жилкомсервис».

Плановый объем необходимой валовой выручки (далее – НВВ) по виду деятельности «тепловая энергия» определен РЭК края для МУП «Жилкомсервис» на 2017 год в сумме 496,5 млн рублей, на 2018 года – 482,1 млн рублей (с уменьшением на 2,9%).

Основной удельный вес в НВВ занимали расходы на приобретение энергетических ресурсов (в 2017 году – 420,5 млн рублей, или 84,7%, в 2018 году – 427,7 млн рублей, или 88,7%), наибольшую часть которых составляют расходы на тепловую энергию: в 2017 году – 413,5 млн рублей, в 2018 году – 420,4 млн рублей (рост на 1,72% к 2017 году).

Вторыми по значимости в общей сумме НВВ являлись выпадающие доходы: в 2017 году – 58,4 млн рублей, или 11,8%, в 2018 году – 36,4 млн рублей, или 7,5%. На основании п. 13 Основ ценообразования РЭК края при установлении (корректировке) тарифов для МУП «Жилкомсервис» в 2017-2018 годах были учтены экономически обоснованные расходы, которые понесло предприятие в течение расчетного периода регулирования, не учтенные при установлении тарифов на этот расчетный период.

Так, при корректировке тарифов на 2017 год РЭК края включены выпадающие доходы, сложившиеся за предыдущий период регулирования в размере 58 426,6 тыс. рублей. По результатам анализа данных, представленных МУП «Жилкомсервис», было установлено, что, приобретая в 2016 году тепловую энергию у ООО «КЭСКО» по тарифу в размере 1 288,57 руб./Гкал, предприятие осуществляло поставку тепловой энергии потребителям по установленному тарифу на тепловую энергию на I полугодие 2016 года в размере 1 100,87 руб./Гкал (меньше на 187,7 руб./Гкал). В результате сложившейся межтарифной разницы убыток МУП «Жилкомсервис» за 2016 год составил 58 426,6 тыс. рублей. Указанное явилось одной из причин увеличения тарифа на 42,7% во II полугодии 2017 года.

При корректировке тарифов на 2018 год включены выпадающие доходы за январь 2016 года в сумме 36 405,5 тыс. рублей. По информации МУП «Жилкомсервис» до 2016 года предприятие приобретало тепловую энергию и горячую воду у ОАО «Красноярская теплотранспортная компания» по тарифу 903,00 руб./Гкал и реализовывало потребителям по тарифу 1 100,87 руб./Гкал. С 01.01.2016 МУП «Жилкомсервис» приобретало тепловую энергию, вырабатываемую ЖТЭЦ, у ООО «КЭСКО», которому приказом РЭК края от 21.01.2016 № 1-п установлен тариф на отпускаемую тепловую энергию для потребителей в размере 1 288,57 руб./Гкал, применяемый с февраля 2016 года. За поставленную тепловую энергию в январе 2016 года расчет был произведен по тарифу, установленному РЭК края для АО «Железногорская ТЭЦ» в размере 1 550,59 руб./Гкал, значительно превышающему как размер тарифа для ОАО «Красноярская теплотранспортная компания», по которому ранее приобреталась тепловая энергия (903,00 руб./Гкал), так и размер тарифа, установленного для потребителей МУП «Жилкомсервис» (1 100,87 руб./Гкал). Тарифная разница повлекла за собой увеличение затрат на покупку тепловой энергии на 36 405,5 тыс. рублей, которое не было учтено при утверждении тарифа на 2016 год. Указанное явилось одной из причин увеличения тарифа на 3,9% в 2018 году.

На третьем месте по значимости в общей сумме НВВ являются расходы на оплату работ и услуг производственного характера, выполняемые по договорам со сторонними организациями: в 2017 году – 12,02 млн рублей, или 2,4%, в 2018 году – 12,3 млн рублей, или 2,6%. В общей сумме указанных расходов наибольший удельный вес (96%) занимают расходы подрядной организации за содержание, обслуживание и текущий ремонт объектов централизованной системы теплоснабжения и горячего водоснабжения по договору подряда – 11 595,0 тыс. рублей; капитальный ремонт тепловых сетей – 423,55 тыс. рублей.

Фактические расходы по регулируемому виду деятельности «тепловая энергия» МУП «Жилкомсервис» в 2017 году составили 455,8 млн рублей (91,8% от планового показателя); в 2018 году – 499,0 млн рублей (103,5%).

АО «КрасЭКо».

Величина НВВ по статьям затрат АО «КрасЭКо» для расчета тарифа на тепловую энергию принята РЭК края на 2017 год в сумме 1 894,02 млн рублей, на 2018 год – в сумме 1 930,1 млн рублей (рост к 2017 году на 1,9%).

Основной удельный вес в общей сумме НВВ занимают расходы на приобретение энергетических ресурсов: в 2017 году – 726,2 млн рублей, или 38%, в 2018 году – 716,1 млн рублей, или 37%, большую часть которых составляют расходы на приобретение топлива, принятые в 2017 году в сумме 460,3 млн рублей, в 2018 году – 433,5 млн рублей. Кроме того, в указанные расходы включены также расходы на тепловую энергию в 2017 году в сумме 100,6 млн рублей, в 2018 году – 109,5 млн рублей (рост к 2017 году на 8,8%), предусматривающие затраты на покупку тепловой энергии у ООО «КЭСКО» от теплоисточника – Сосновоборская ТЭЦ, поскольку АО «КрасЭКо» вырабатывает не весь объем необходимой для теплоснабжения г. Сосновоборска тепловой энергии.

Вторыми по значимости в общей сумме НВВ являются расходы на оплату труда с отчислениями на социальные нужды, принятые в 2017 году суммой 341,3 млн рублей, или 18,0%, в 2018 году – 350,4 млн рублей, или 18,1% (рост по сравнению к 2017 году на 2,7% или в денежном выражении на 9,1 млн рублей).

Третье место в общей сумме НВВ занимают расходы на оплату работ и услуг производственного характера, выполняемых по договорам со сторонними организациями: в 2017 году – 246,7 млн рублей, или 13%, в 2018 году – 253,2 млн рублей, или 13,1% (рост к 2017 году на 2,7%), большую часть из которых составляют расходы на текущий ремонт – 177,0 млн рублей, или 72%; другие затраты по договору оказания услуг по эксплуатации имущественного комплекса Железногорской ТЭЦ – 55,5 млн рублей, или 22,5%.

Фактические расходы по регулируемому виду деятельности «тепловая энергия» АО «КрасЭКо» в 2017 году составили в сумме 1 468,4 млн рублей (77,5% от планового показателя); в 2018 году – 1 587,2 млн рублей (82,2%).

Поскольку наибольший размер расходов в общей сумме НВВ МУП «Жилкомсервис» составляют расходы на тепловую энергию, которую предприятие приобретает у АО «КрасЭКо», то основное место в структуре конечного тарифа для МУП «Жилкомсервис» занимает стоимость тепла, приобретаемого у АО «КрасЭКо» по установленному ему тарифу, формируемому в свою очередь также с учетом затрат АО «КрасЭКо» на покупку тепловой энергии у ООО «КЭСКО» от теплоисточника Сосновоборская ТЭЦ и затрат по договору оказания услуг ООО «КЭСКО» по эксплуатации имущественного комплекса Железногорской ТЭЦ.

Таким образом, фактическое изменение схемы теплоснабжения в г. Сосновоборске в 2017 году путем вовлечения в данную схему новой организации – АО «КрасЭКо» (передавшего ЖТЭЦ в эксплуатацию дочернему

обществу – ООО «КЭСКО») повлекло необходимость утверждения тарифа для АО «КрасЭКо», что в конечном итоге привело к увеличению тарифа на услуги теплоснабжения потребителям г. Сосновоборска (установленного для МУП «Жилкомсервис»), рост которого составил 42,7%.

Анализ влияния тарифов, установленных министерством тарифной политики края для теплоснабжающих организаций города Сосновоборска, на объем межбюджетных трансфертов из краевого бюджета

Статьей 2 Закона края об ограничении платы граждан за коммунальные услуги установлено, что в случае если плата граждан за коммунальные услуги в текущем месяце, рассчитанная по ценам (тарифам) для потребителей, установленным ресурсоснабжающей организации на текущий год в порядке, определенном законодательством, превышает плату граждан за коммунальные услуги в текущем месяце, рассчитанную с применением предельного индекса, производится компенсация части платы граждан за коммунальные услуги (далее – компенсация). Компенсация предоставляется исполнителям коммунальных услуг в форме субсидий в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат, возникающих в связи с применением предельного индекса при оказании коммунальных услуг.

Согласно Закону края о наделении государственными полномочиями по ограничению платы граждан за коммунальные услуги финансовые средства, необходимые органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий по реализации отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги, предусматриваются законом края о краевом бюджете в форме субвенций бюджетам городских округов и муниципальных районов края (далее – субвенция).

Законами края от 08.12.2016 № 2-195 «О краевом бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов», от 30.11.2017 № 4-1155 «О краевом бюджете на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов» (далее – Законы края о краевом бюджете) утверждены субвенции бюджету г. Сосновоборска в 2017 году – 100 016,1 тыс. рублей, в 2018 году – 18 081,9 тыс. рублей.

Информация об объемах субвенции бюджету г. Сосновоборска, утвержденных в Законах края о краевом бюджете первоначально, и последующей корректировке этих объемов представлена в таблице.

руб./Гкал

Год	Сумма субвенции в соответствии с законом о бюджете – в первоначальной редакции	Сумма субвенции в соответствии с законом о бюджете – в актуальной редакции
2016	18 818,0	53 368,4
2017	113 233,1	100 016,1
2018	94 530,2	18 081,9

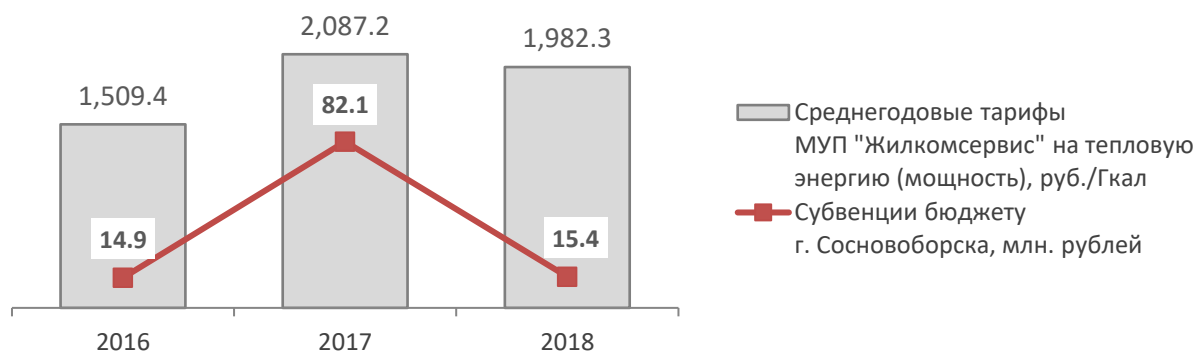
В соответствии с методикой определения общего объема субвенций, утвержденной Законом края о наделении государственными полномочиями по ограничению платы граждан за коммунальные услуги, расчет объема субвенции бюджету муниципального образования на осуществление государственных полномочий производится на основании следующих данных: общая площадь отапливаемых жилых помещений, объемы потребления коммунальных услуг, размер вносимой гражданами платы за коммунальные услуги (по данным органов местного самоуправления), цены (тарифы) ресурсоснабжающих организаций для группы потребителей «население», установленные в порядке, определенном законодательством РФ.

Поскольку в соответствии со ст. 157 Жилищного кодекса РФ расчет размера платы за коммунальные услуги, в том числе за отопление, осуществляется по тарифам для потребителей, установленным ресурсоснабжающей организацией, то, соответственно, размер тарифов влияет на размер платы граждан за коммунальные услуги, которая учитывается при расчете общего объема субвенции. Следовательно, тарифы, устанавливаемые министерством тарифной политики для теплоснабжающих организаций, оказывают влияние на объем вышеназванных субвенций.

В связи с ростом в 2017 году тарифа на тепловую энергию, установленного для МУП «Жилкомсервис», произошло увеличение платы граждан за коммунальные услуги на 10% в сравнении с 2016 годом. Снижение тарифа в 2018 году, а также объемов потребления коммунальных услуг повлекло снижение платы граждан за коммунальные услуги в 3 раза по отношению к 2017 году. Кроме того, по информации Администрации в связи со снижением в 2018 году тарифа на тепловую энергию количество получателей компенсации уменьшилось на 37,5%.

Таким образом, на изменение объема субвенции влияет как изменение (рост/снижение) тарифов на теплоснабжение, так и изменение объемов потребления коммунальных услуг, а также количества получателей компенсации.

Информация об объеме субвенции, предоставленной бюджету г. Сосновоборска, и значениях тарифов, установленных МУП «Жилкомсервис», представлена на схеме.



В связи с ростом тарифов на теплоснабжение наблюдается увеличение объемов субвенции, при снижении тарифов – объем субвенции бюджету г. Сосновоборска уменьшается.

В соответствии с постановлениями администрации г. Сосновоборска от 24.03.2017 № 374³⁶, от 03.04.2018 № 385³⁷ и информацией об использовании средств субсидии на компенсацию за 2017 и 2018 годы Администрацией в 2017 году компенсация перечислялась 8 исполнителям коммунальных услуг, в 2018 году – 5 исполнителям коммунальных услуг. Исполнителями коммунальных услуг средства компенсации перечислялись ресурсоснабжающей организации – МУП «Жилкомсервис». Сведения о перечислении компенсации Администрацией исполнителям коммунальных услуг, а также целевом использовании средств в 2017-2018 годах представлены в таблице.

тыс. руб.

Наименование исполнителя коммунальных услуг	Сумма средств, перечисленных исполнителю коммунальных услуг	Сумма средств, перечисленных РСО (МУП «Жилкомсервис»)	Фактическая сумма средств (по отчетам)	Средства субсидии/ субвенции, подлежащие возврату в бюджет
2017 год				
ООО УК «Жилкомсервис»	71 377,8	71 377,8	66 773,3	4 604,5
ООО УК «ЖилКомЦентр»	4 055,5	4 055,5	3 670,0	385,5
ЖСК «РУСТ»	4 210,5	4 210,5	4 020,7	189,8
ТСЖ «Изумруд»	607,0	607,0	575,2	31,8
ТСЖ «Вербена»	755,6	755,6	733,5	22,1
ТСЖ «Новосел»	799,0	799,0	761,9	37,1
ТСЖ «Вербена-2»	22,2	22,2	22,2	0,0
ТСН «ТСЖ» «НАШ ДОМ»	316,8	316,8	311,3	5,5
Всего	82 144,4	82 144,4	76 868,2	5 276,2
2018 год				
ООО УК «Жилкомсервис»	14 071,9	14 071,9	12 906,9	1 165,0
ООО УК «ЖилКомЦентр»	693,4	693,4	569,4	124,0
ЖСК «РУСТ»	425,7	425,7	425,7	0,0
ТСЖ «Изумруд»	173,5	173,5	166,1	7,4
ТСЖ «Вербена»	7,6	7,6	6,2	1,4
Всего	15 372,1	15 372,1	14 074,3	1 297,8

По информации Администрации образование остатков средств субсидий по итогам года связано со снижением фактического объема потребления коммунальных ресурсов. Неиспользованные средства субсидии возвращены исполнителями коммунальных услуг в бюджет г. Сосновоборска.

Неиспользованные средства субвенции возвращены Администрацией в краевой бюджет в полном объеме 07.02.2018 и 12.02.2019.

³⁶«О предоставлении субсидий на компенсацию части платы граждан за коммунальные услуги исполнителям коммунальных услуг, оказывающим коммунальные услуги на территории города Сосновоборска в 2017 году».

³⁷«О предоставлении субсидий на компенсацию части платы граждан за коммунальные услуги исполнителям коммунальных услуг, оказывающим коммунальные услуги на территории города Сосновоборска в 2018 году».

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Органы государственной власти края наделены полномочиями в области регулирования и контроля сферы теплоснабжения, а также реализации мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги. Организация обеспечения надежного теплоснабжения потребителей относится к вопросам местного значения городского округа, органы местного самоуправления которого наделены пятью государственными полномочиями по реализации мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги. Выявлены отдельные недостатки в нормативных правовых актах края и г. Сосновоборска.

Отсутствие утвержденной Стратегии социально-экономического развития г. Сосновоборска не способствует формированию эффективной политики в сфере теплоснабжения в муниципальном образовании.

Выявленные недостатки в осуществлении органами исполнительной власти края, администрацией г. Сосновоборска полномочий в рассматриваемой сфере позволяют муниципальным образованиям края и ресурсоснабжающим организациям формально подходить к разработке схем теплоснабжения, инвестиционных программ и к реализации предусмотренных в этих документах мероприятий по развитию системы теплоснабжения.

Схема теплоснабжения г. Сосновоборска на 2013-2028 годы утверждена с нарушением срока, установленного Федеральным законом о теплоснабжении, не проводилась ее актуализация на 2015, 2016, 2018 годы, с нарушением срока проведена актуализация Схемы на 2017, 2019 годы.

Содержание Схемы не в полной мере соответствует Требованиям к схемам теплоснабжения, в том числе отсутствует обоснование выбора приоритетного сценария развития теплоснабжения города. Указанное свидетельствует о низком качестве осуществления Минпромом края мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения.

В связи с передачей в 2016 году имущественного комплекса Железнодорожной ТЭЦ в собственность АО «КрасЭКо» в схему теплоснабжения г. Сосновоборска с 2017 года фактически включена новая организация – АО «КрасЭКо». При этом имущественный комплекс Железнодорожной ТЭЦ передан АО «КрасЭКо» во временное владение ООО «КЭСКО» для эксплуатации и технического обслуживания, а имущественный комплекс Сосновоборской ТЭЦ передан Администрацией в концессию ООО «КЭСКО». Таким образом, оба тепловых источника (СТЭЦ и ЖТЭЦ), осуществляющих поставку тепловой энергии, теплоносителя единой теплоснабжающей организации г. Сосновоборска (МУП «Жилкомсервис») находятся в пользовании ООО «КЭСКО». Тарифы на товары и услуги по теплоснабжению устанавливались 3 организациям: ООО «КЭСКО», АО «КрасЭКо» и МУП «Жилкомсервис».

Согласно актуализированной на 2019 год Схеме теплоснабжения г. Сосновоборска общая потребность в инвестициях на реализацию мероприятий по развитию системы теплоснабжения составляет 536,7 млн рублей, при этом источники инвестиций в Схеме не определены, что создает риск не выполнения мероприятий.

Из трех организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения на территории г. Сосновоборска, утвержденная инвестиционная программа имеется только у АО «КрасЭКо» в отношении Железнодорожной ТЭЦ. Анализ исполнения инвестиционной программы АО «КрасЭКо» показал, что не выполнены плановые назначения по реализации инвестиционной программы за 2017 год на 45,3%, за 2018 год – на 25,7%. В том числе не выполнены в полном объеме запланированные мероприятия по увеличению тепловой мощности ЖТЭЦ и по реализации инвестиционного обязательства, данного в ходе приватизации имущественного комплекса ЖТЭЦ.

Рост тарифов МУП «Жилкомсервис» составил в 2016 году – 32%, в 2017 году – 42,7%, в I полугодии 2018 года – тариф уменьшен на 20,8%, во II полугодии 2018 года – увеличен на 3,9%.

На рост тарифов МУП «Жилкомсервис» повлияла, в том числе фактическое изменение схемы теплоснабжения города в 2017 году, а также образовавшаяся межтарифная разница, учтенная регулирующим органом при установлении тарифов, поскольку имели место факты, когда предприятие приобретало тепловую энергию по цене выше, чем поставляла своим потребителям.

В структуре расходов МУП «Жилкомсервис», учитываемых при формировании тарифов, основной удельный вес занимали расходы на приобретение тепловой энергии: в 2017 году – 83,2%, в 2018 году – 87,2%.

Исходя из структуры плановых расходов АО «КрасЭКо», основную долю составляли расходы на приобретение энергетических ресурсов (в 2017 году – 38,3% , в 2018 году – 35,9%), оплату труда (соответственно, 18% и 17,6%), расходы на оплату работ и услуг производственного характера, выполняемые по договорам со сторонними организациями (13% и 12,7%).

С учетом закрепленной в Схеме теплоснабжения структуры отпуска тепла потребителям г. Сосновоборска на формирование тарифов для МУП «Жилкомсервис» влияет размер тарифов, устанавливаемых для АО «КрасЭКо» и ООО «КЭСКО».

В краевом бюджете утверждены субвенции бюджету г. Сосновоборска на исполнение государственных полномочий по ограничению платы граждан за коммунальные услуги в 2016 году в сумме 53 368,4 тыс. рублей, в 2017 году – 100 016,1 тыс. рублей, в 2018 году – 18 081,9 тыс. рублей.

Рост тарифов на тепловую энергию, установленных для МУП «Жилкомсервис», в 2017 году, в том числе повлек увеличение объема субвенции, предусмотренной бюджету г. Сосновоборска на реализацию отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги, в 1,9 раза.

Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия

По результатам экспертно-аналитического мероприятия предложено:

Правительству Красноярского края:

определить орган исполнительной власти края по осуществлению предусмотренного п. 6 ч. 2 ст. 5 Федерального закона о теплоснабжении полномочия по определению системы мер по обеспечению надежности систем теплоснабжения поселений, городских округов в соответствии с правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством РФ;

оценить эффективность участия в системе теплоснабжения г. Сосновоборска АО «КрасЭКо», передавшего имущественный комплекс ЖТЭЦ в пользование и эксплуатацию дочернему обществу – ООО «КЭСКО», но оказывающего влияние на рост тарифов на тепловую энергию в г. Сосновоборске. По результатам рассмотреть вопрос об оптимизации числа теплоснабжающих организаций (хозяйственных обществ с участием края и их дочерних обществ), осуществляющих деятельность на территории г. Сосновоборска и влияющих на формирование тарифов для потребителей города.

Министерству промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края:

принять меры к устранению указанных в заключении недостатков в реализации предусмотренных законодательством полномочий в сфере теплоснабжения;

обеспечить осуществление мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения поселений, городских округов в соответствии с требованиями Порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее чем пятьсот тысяч человек, утвержденного приказом Министра России от 21.03.2014 № 111/пр, в рамках которого оценить качество разработки утвержденной Схемы теплоснабжения г. Сосновоборска на 2013-2028 годы;

в рамках осуществления контроля за выполнением инвестиционных программ проверить выполнение инвестиционной программы АО «КрасЭКо» по Железногорской ТЭЦ, в том числе в части реализации инвестиционного обязательства, данного в ходе приватизации имущественного комплекса ЖТЭЦ.

Министерству тарифной политики Красноярского края:

принять административный регламент по предоставлению государственной услуги по утверждению нормативов запасов топлива на источниках тепловой энергии, за исключением источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии с установленной мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более.

Главе города Сосновоборска:

принять меры к устранению указанных в заключении недостатков в реализации предусмотренных законодательством полномочий органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения, а также несоответствий в постановлении администрации г. Сосновоборска от 19.05.2015 № 856;

при проведении очередной актуализации Схемы теплоснабжения г. Сосновоборска на 2013-2028 годы привести ее содержание в соответствие с Требованиями к схемам теплоснабжения, утвержденными постановлением Правительства РФ от 22.02.2012 № 154;

принять меры по синхронизации документов территориального планирования городского округа, в том числе Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры г. Сосновоборска на 2016-2022 годы и Схемы теплоснабжения г. Сосновоборска, инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций;

предложить МУП «Жилкомсервис» и ООО «КЭСКО» ускорить процесс принятия инвестиционных программ по развитию расположенных на территории г. Сосновоборска источника тепловой энергии и тепловых сетей, находящихся в пользовании указанных организаций.

Заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлено в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края, главе муниципального образования г. Сосновоборск.