

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

**ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ
КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ
№ 1, 2011 г.**

Красноярск 2011

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

Е-mail: **Chancel@chamber.krsn.ru**

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

Бюллетень зарегистрирован в Средне-Сибирском межрегиональном территориальном управлении МПТР РФ за №16-0373 от 02.06.2003 г. Выпускается ежеквартально.

СОДЕРЖАНИЕ

Москова Н.В.

Отчет по результатам проверки бюджета муниципального образования Богучанский район за 9 месяцев 2010 года.....5

Москова Н.В.

Информация о мерах, принятых по результатам проверки бюджета муниципального образования Богучанский район за 9 месяцев 2010 года.....34

Князева Н.И.

Отчет по результатам проверки эффективности использования средств краевого бюджета, направленных в 2009-2010 годах на проведение мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, в том числе на проведение аварийно-спасательных и других неотложных аварийно-восстановительных работ.....35

Маштакова Н.И.

Заключение по результатам проверки эффективности использования средств краевого бюджета, выделенных в 2010 году на организацию летнего отдыха и оздоровления детей.....70

Астраханцев В.С.

Отчет по результатам проверки эффективности деятельности органов исполнительной власти края при реализации мероприятий по поддержке и развитию лесной отрасли края, стимулированию роста доходов бюджета от лесопользования в период 2009-2010 годов.....93

Никитина С.К.

Отчет по результатам проверки эффективности государственной поддержки производства и реализации продукции свиноводства, мяса свиней и мясопродуктов за 2009 год и истекший период 2010 года..132

Воропаев Д.В.

Отчет по результатам проверки использования земель сельскохозяйственного назначения в Красноярском крае в 2006-2010 годах.....168

Алдашова С.Г.

Отчет о результатах реализации за 9 месяцев 2010 года мероприятий
долгосрочной целевой программы «Модернизация, реконструкция и
капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры
муниципальных образований Красноярского края»
на 2010–2012 годы.....208

Отчёт по результатам проверки бюджета муниципального образования Богучанский район за 9 месяцев 2010 года

Проверка бюджета Богучанского района проведена направлением по контролю за исполнением расходных статей краевого бюджета, фонда финансовой поддержки на основании плана работы Счетной палаты края на второе полугодие 2010 года.

Результаты проверки.

Общие сведения о муниципальном образовании

Богучанский район отнесен к местности, приравненной к районам Крайнего Севера, и к территориям с низкой плотностью населения. Ближайшая железнодорожная станция «Карабула» расположена в 50 км от районного центра. В настоящее время осуществляется строительство железнодорожной линии Карабула-Ярки.

На территории района 29 населенных пунктов, из них 11 расположены на правой стороне р. Ангары. Динамика численности постоянного населения свидетельствует о ежегодном ее сокращении, что связано с миграционными процессами, которые характеризуются оттоком населения, и естественной убылью. Численность населения составляет 47 900 человек¹.

Доходы ниже прожиточного минимума имеют 40% населения, численность пенсионеров составляет 14 339 человек, из них 25,3% получают пенсию ниже прожиточного минимума.

В 2010 году (оценка) численность лиц в трудоспособном возрасте, не занятых трудовой деятельностью или учебой, составит 7,56 тыс. человек, или 24% от численности населения в трудоспособном возрасте. Снижение уровня зарегистрированной безработицы с 2,4% в 2009 году до 1,5% на 01.10.2010² обусловлено необходимостью два раза в месяц перерегистрации безработных граждан в государственном учреждении службы занятости, расположенном в с. Богучаны³.

Низкий уровень жизни и материального достатка населения, безработица, пьянство способствуют росту количества преступлений и уровню преступности (криминальной активности).

¹ Второе место по численности населения среди муниципальных районов Красноярского края, первое место у Курагинского района.

² Уровень безработицы в Красноярском крае на 01.10.2010 составлял 2,1%.

³ Порядок регистрации безработных граждан утвержден постановлением Правительства РФ от 22.04.1997 № 458.

Численность населения, занятого в экономике, составляет 17,54 тыс. человек (оценка на 2010 год). Основными отраслями экономики в плане трудоустройства местного населения является социальная сфера и лесное хозяйство.

В комплексной программе социально-экономического развития Богучанского района на период до 2017 года, утвержденной решением Богучанского районного Совета депутатов от 28.09.2007 № 23-359, прогнозируется увеличение численности населения, занятого в экономике, на 1,3 тыс. человек за счет снижения численности лиц в трудоспособном возрасте, не занятых трудовой деятельностью или учебой, в связи с реализацией инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья». На сегодняшний день специалисты, участвующие в реализации инвестиционного проекта, работают вахтовым методом.

Доля занятых в малом бизнесе составляет 36,7% от общей численности занятых в экономике района. Наиболее привлекательными для предпринимателей являются следующие виды экономической деятельности: «оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий, предметов личного пользования» (39,7%), «лесное хозяйство и предоставление услуг в этой области» (31%); «обработка древесины и производство изделий из дерева» (20%).

В районной долгосрочной целевой программе «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Богучанском районе на 2009-2010 годы», утвержденной решением Богучанского районного Совета депутатов от 26.11.2008 № 33-528 не предусмотрено финансирование расходов, субъектам малого бизнеса оказывалась только информационная поддержка.

Социальная инфраструктура характеризуется изношенностью материально-технической базы. С 2008 года сеть учреждений образования, здравоохранения и культуры практически не менялась.

В 22 населенных пунктах района отсутствуют спортивные сооружения (за исключением спортивных залов школ), в 2 поселках нет спортивных залов и в школах.

Структурные подразделения МУЗ «Богучанская Центральная районная больница»⁴ не имеют лицензий на осуществление медицинской помощи.

⁴ 10 фельдшерско-акушерских пунктов, 3 врачебных амбулатории и 8 участковых больниц.

Все образовательные учреждения приняты контролирующими органами к началу 2010/2011 учебного года с замечаниями: необходимо обеспечение учебных кабинетов раковинами с подводом горячей и холодной воды, расширение пищеблоков, с целью соблюдения поточности продуктов.

В 2010/2011 учебном году в школах района (дневных) обучается 5 469 учащихся, сформировано 333 классов-комплектов, наполняемость классов – 16,4 человека, при нормативе 25 человек.

В целях развития и поддержки одаренных детей, создания условий для их дальнейшего профессионального выбора и обучения в Сибирском Федеральном университете по специальностям, необходимым для работы на предприятиях нефтегазовой промышленности, на базе МОУ «Богучанская средняя общеобразовательная школа № 2» организованы два «Роснефть-класса» в которых обучается 42 ребенка 10-11 классов. В 2009 году на организацию классов от ОАО «Восточно-Сибирская Нефтегазовая Компания» в районный бюджет поступили средства в сумме 1 170 тыс. руб., в 2010 году – 3 600 тыс. руб.

Обеспеченность дошкольными образовательными учреждениями детей в возрасте от 1 до 6 лет составляет 45% (2008 год – 60,3%), очередь в дошкольные образовательные учреждения по состоянию 01.10.2010 – 1 272 ребенка.

Состояние внутрирайонных автомобильных дорог неудовлетворительное – 43,7% автомобильных дорог общего пользования местного значения требуют ремонта (294,2 км из 673,7 км).

Объем жилищного строительства сокращается и в 2010 году (оценка) составит 4 700 кв. м (2008 год – 5 701 кв. м).

Средний уровень износа коммунальной инфраструктуры составляет 61,5%, в том числе канализационных сетей – 80%, котельных и тепловых сетей – 60%, водопроводных сетей – 40%.

Производство тепловой энергии осуществляется на 51 котельной, из них 11 мелкие и нерентабельные производительностью до 1,2 Гкал/час. Котельное и вспомогательное оборудование, в большей части, морально устаревшее: из 186 котлов, установленных в котельных, 91 котел самодельный, с коэффициентом полезного действия менее 50%. В котельных отсутствует оборудование для водоподготовки, что ведет к сокращению срока эксплуатации котельного оборудования.

Из 29 населенных пунктов района 21 находятся на организованном подвозе воды. В 4 поселках электроснабжение осуществляется дизельными электростанциями. В районе нет полигонов для складирования твердых, жидких бытовых отходов.

В 2010 году прокурором Богучанского района предъявлены исковые заявления за невыполнение полномочий: «О признании незаконным бездействия администрации Богучанского района по неосуществлению деятельности по ремонту и содержанию в надлежащем состоянии искусственного сооружения – моста через реку Иркинеева на 48 км автомобильной дороги общего пользования «Богучаны-Беляки» (на исполнение полномочий по оценке администрации района потребуется 150 млн. руб.); «О признании незаконным бездействия администрации Богучанского района по непринятию мер, направленных на защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в части не создания единых дежурно-диспетчерских служб муниципального образования Богучанского района» (9 млн. руб.); «О неисполнении законодательства о пожарной безопасности» (8 млн. руб.); «О возложении обязанности по организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, вывозимых с населенных пунктов Богучанского района» (45 млн. руб.⁵); «О признании незаконным бездействия администрации Богучанского района по невыполнению мер направленных на обеспечение 18-ти котельных резервными источниками электропитания и о возложении на ответчика обязанности установить на котельные резервные источники электропитания» (11 млн. руб.).

Наряду с этим администрацией Богучанского района исполнялись обязательства не связанные с решением вопросов, отнесенных статьями 15 и 15.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района. Расходы районного бюджета на выполнение инициативных расходных обязательств за 9 месяцев 2010 года составили 14,1 млн. руб. Дополнительная нагрузка на районный бюджет по содержанию «сверхлимитной» численности работников органов местного самоуправления – 12,2 млн. руб.

⁵ В проекте районного бюджета на 2011 год на строительство полигонов твердых бытовых отходов предусмотрено 2 млн. руб.

Согласно прогнозу социально-экономического развития Красноярского края на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов в рамках реализации I этапа проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» с 2012 года ожидается рост производства пиломатериалов и целлюлозно-бумажной продукции (освоение нового вида продукции – беленая целлюлоза) за счет запуска ЗАО «Краслесинвест» Богучанского лесоперерабатывающего комплекса с законченным производственным циклом: от заготовки круглого леса до сбыта готовой продукции. Первая очередь лесоперерабатывающего комплекса предусматривает создание лесопильного производства мощностью 800 тысяч кубометров в год. По информации администрации Богучанского района в 2011 году планируется проектирование лесопильного завода и рабочего городка, планировка площадки лесопиления и лесосырьевой биржи, строительство производственных зданий, главной понизительной станции, внутриплощадочных инженерных сетей, проведение строительно-монтажных работ по производственно-технологическим линиям, строительство дорог, включая подъездную железную дорогу, подъездные автодороги, внутриплощадочные железнодорожные пути.

Богучанский район является одним из наиболее богатых лесными ресурсами районов края с высоким качеством древесины. Сдерживающими факторами развития лесопромышленного комплекса являются: сырьевая направленность производства, низкий уровень переработки, недостаток производств по использованию низкосортного сырья и отходов лесопиления.

В 2009 году в Богучанском районе заготовлено 2 755,5 тыс. куб. м древесины, что составляет 26% от расчетной лесосеки, за 9 месяцев 2010 года – 1 760,4 тыс. куб. м. Производственный процесс лесозаготовительных предприятий⁶ имеет ярко выраженный сезонный характер. Из общего объема заготовок в переработку поступает около 70%, оставшаяся часть используется на дрова и остается на лесосеках. Основные виды продукции: круглый лесоматериал и пиломатериал (брус, доска, шпала). Лесопродукция вывозится в основном в круглом виде: по железной дороге зарубежным и российским потребителям (52%) и сплавом по

⁶ К крупным лесозаготовительным предприятиям, работающим на территории района, относятся: ОАО «Лесосибирский ЛДК-1», ЗАО «Новоенисейский ЛХК», ГУП Учреждение У-235/26, ООО «Богучанский лесоперерабатывающий комбинат», ООО «Сибартлес», ООО «ЛПК-1», ОАО «Карабулалес», ООО «Горлесмет», ООО «Сибирь-СВ», ООО «Каймира».

р. Ангара предприятиям г. Лесосибирска (40%).

В 2013 году ожидается ввод пускового комплекса Богучанского алюминиевого завода (в условиях поэтапного ввода мощностей планируется выпустить 70,6 тыс. тонн первичного алюминия, что составит 7% от общего объема производства алюминия в крае). По информации ЗАО «Организатор строительства Богучанского алюминиевого завода» в 2010 году на площадке завода осуществлялось строительство вахтового поселка, в п. Таежный – жилого дома на 167 квартир.

Перенос сроков частичного ввода мощностей Богучанской ГЭС на конец 2011 года не позволит в полном объеме использовать проекты по обеспечению электроэнергией поселков района, находящиеся в стадии окончания строительства: ВЛ 500 кВ от Богучанской ГЭС-подстанция Ангара-подстанция Камала; ВЛ 220 кВ подстанция «Приангарская»-подстанция «Раздолинская» через р. Ангара.

Фактор удаленности от краевого центра, отсутствие круглогодичной транспортной связи правобережных населенных пунктов с районным центром играют для района отрицательную роль. Решение этой проблемы связано с окончанием строительства мостового перехода через р. Ангара, а также реконструкцией и строительством участков автомобильной дороги «Канск-Абан-Богучаны-Кодинск». Для промышленной эксплуатации Юрубчено-Тохомского нефтегазового месторождения предполагается строительство нефтепровода, по трассе которого на территории района расположены перспективные участки с нефтяными и газовыми месторождениями.

Основные преимущества и перспективы развития для Богучанского района связаны с реализацией ключевых для Красноярского края инвестиционных проектов на основе частно-государственного партнерства в энергетике, металлургическом производстве, добыче полезных ископаемых, в обработке древесины и производстве изделий из дерева.

Организация бюджетного процесса

Особенности организации и осуществления бюджетных правоотношений определены Уставом Богучанского района⁷ и

⁷ Принят решением Богучанского районного Совета депутатов от 08.05.1997 № 21 с учетом изменений и дополнений.

Положением о бюджетном процессе в муниципальном образовании Богучанский район, утвержденным решением Богучанского районного Совета депутатов от 26.05.2008 № 28-473 (далее - Положение о бюджетном процессе).

К числу недостатков, допущенных при осуществлении бюджетного процесса, можно отнести следующее.

В нарушение статьи 174 Бюджетного кодекса РФ и статьи 25 Положения о бюджетном процессе к проекту среднесрочного финансового плана не составлялась пояснительная записка, что свидетельствует о необоснованности параметров среднесрочного финансового плана.

В нарушение пункта 4 статьи 52 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и статьи 64 Устава района не опубликован проект районного бюджета на 2010 год.

Не все приложения к Решениям о внесении изменений в районный бюджет публикуются в газете «Ангарская правда», что свидетельствует о не соблюдении принципа прозрачности (открытости), установленного статьей 36 Бюджетного кодекса РФ. Имело место несоблюдение сроков публикации (не позднее 10 дней после его подписания), установленные пунктом 3 статьи 5 Бюджетного кодекса РФ.

Долгосрочная целевая программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на территории Богучанского района», утвержденная постановлением администрации района от 26.07.2010 № 954-п, принята с нарушением сроков установленных пунктом 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ (не позднее одного месяца до дня внесения проекта решения о бюджете в представительный орган).

В нарушение требований статьи 142.1 Бюджетного кодекса РФ не установлен уровень расчетной бюджетной обеспеченности, в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений.

В районный бюджет включены расходные обязательства на оплату членских взносов ассоциации Глав северных территорий Красноярского края (77,5 тыс. руб.), ежегодную единовременную выплату лицам, удостоенным звания «Почетный гражданин Богучанского района», выплату ежемесячной стипендии одаренным

детям (144 тыс. руб.), содержание пожарной части (10 328,3 тыс. руб.). Указанные расходные обязательства являются инициативным (добровольно принятыми), так как не связаны с решением вопросов, отнесенных статьями 15 и 15.1 Федерального закона № 131-ФЗ, к вопросам местного значения муниципального района. Расходы районного бюджета на выполнение инициативных расходных обязательств за 9 месяцев 2010 года составили 7 503,5 тыс. руб. и произведены с превышением ограничений, установленных пунктом 3 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ и пунктом 4 статьи 6 Закона края от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае».

Отдельные вопросы формирования и исполнения бюджета

По данным отчета об исполнении бюджета Богучанского района на 01.10.2010 консолидированный бюджет исполнен с превышением доходов над расходами в сумме 45 435,8 тыс. руб. Доходы исполнены на 72,9% от годового плана и составили 1 089 189,5 тыс. руб., в том числе безвозмездные поступления из краевого бюджета – 806 886,6 тыс. руб., или 74,1% от общей суммы доходов. Расходы консолидированного бюджета исполнены на 68,3% от годового плана и составили 1 043 753,7 тыс. руб.

Объем муниципального долга в общей сумме 1 936,4 тыс. руб. сложился из реструктуризированной задолженности по рассроченным централизованным кредитам 1992-1994 годов. Расходы по обслуживанию муниципального долга не производились. Основные характеристики консолидированного бюджета района в 2008-2010 годах представлены в таблице.

тыс. руб.

	2008 год (факт)	2009 год (факт)	2010 год (план)	9 месяцев 2010 года (план)	9 месяцев 2010 года (факт)	Исполнено к годовым назначения м, %
ВСЕГО ДОХОДЫ	1 409 485,5	1 484 722,4	1 494 781,7	1 089 052,5	1 089 189,5	72,9
Налоговые доходы	209 120,0	234 872,2	266 277,5	196 628,9	196 064,8	73,6
Неналоговые доходы, включая доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (далее – неналоговые доходы)	108 980,2	105 520,5	109 402,3	81 434,6	77 519,9	70,9
Итого налоговые и неналоговые доходы	318 100,2	340 392,7	375 679,8	278 063,5	273 584,7	72,8
Удельный вес налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов, %	22,6	22,9	25,1	25,5	25,1	X
Безвозмездные поступления из краевого бюджета	1 090 234,8	1 139 545,6	1 080 146,5	814 834,9	806 886,6	74,7
в том числе субвенции	444 212,6	504 821,1	521 444,9	408 433,4	406 263,6	77,9
Прочие безвозмездные поступления	1 150,5	4 784,1	38 955,4	8 563,4	8 718,2	22,4
Удельный вес безвозмездных поступлений из краевого бюджета в общей сумме доходов, %	77,3	76,8	72,3	74,8	74,1	X
ВСЕГО РАСХОДЫ	1 399 880,9	1 491 384,0	1 528 783,0	1 128 847,0	1 043 753,7	68,3
Текущие расходы*	1 239 926,5	1 358 640,7	1 399 540,8	1 048 908,8	993 183,4	71,0
Капитальные расходы*	159 954,4	132 743,3	129 242,2	79 938,2	50 570,3	39,1
ДЕФИЦИТ/ПРОФИЦИТ	9 604,6	-6 661,6	-34 001,3	-39 794,5	-45 435,8	X
ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА						
Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета	-7 668,2	8 598,0	35 316,4	-205,5	-45 435,8	X
Остатки на начало года	37 527,5	45 195,7	36 597,7	36 597,7	36 597,7	100,0
Остатки на конец года (периода)	45 195,7	36 597,7	1 281,3	36 803,2	82 033,5	6 402,4
Доходы на одного жителя	29,2	30,9	31,1	22,7	22,7	X
Расходы на одного жителя	29,0	31,0	31,8	23,5	21,7	X
Налоговые доходы одного жителя (уровень расчетной бюджетной обеспеченности)	4,3	4,9	5,5	4,1	4,1	X

Исполнение бюджета по доходам к плановым назначениям на 01.10.2010 характеризуется 100% исполнением, в то же время в разрезе доходных источников имеется как превышение плановых назначений, так и невыполнение плана (налог на доходы физических лиц (10 912,5 тыс. руб.), единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (405,4 тыс. руб.), доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (9 490,8 тыс. руб.)).

Расходы бюджета по отношению к бюджетным ассигнованиям, утвержденным на 01.10.2010, исполнены на 92,5%. Невыполнение плана сложилось по всем разделам классификации расходов бюджета. Неиспользованные бюджетные ассигнования составили 85 093,3 тыс. руб., остатки средств на счетах -

82 033,5 тыс. руб.⁸, в том числе 30 985,2 тыс. руб. целевые средства краевого бюджета, из них 10 103,9 тыс. руб. поступили после 20.09.2010.

Установлены факты длительного неиспользования средств краевого бюджета и невыполнения администрацией Богучанского района условий соглашения об оздоровлении муниципальных финансов, заключенного с министерством финансов края⁹.

В 2010 году в краевой бюджет возвращены средства в сумме 7 784,5 тыс. руб.¹⁰, потребность в которых не подтверждена, что свидетельствует о некачественном планировании бюджетных расходов.

В структуре налоговых доходов первым по значимости доходным источником является налог на доходы физических лиц, формирующий более 75% доходов (в 2009 году – 85,1%). На 21,5% поступление налога обеспечено организациями, осуществляющими свою деятельность по виду экономической деятельности «строительство», что связано с привлечением подрядчиков, участвующих в реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», к уплате налогов по месту нахождения обособленных структурных подразделений¹¹. Доля организаций, осуществляющих свою деятельность по виду экономической деятельности «обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели» и «лесное хозяйство и предоставление услуг в этой области» составляет 9% и 8% соответственно.

Удельный вес налога на прибыль организаций составляет 7% от общей суммы налоговых доходов консолидированного бюджета. Поступление налога на 01.10.2010 по сравнению с уровнем 2009 года увеличилось на 8 607,6 тыс. руб. и составило 13 711,3 тыс. руб. Низкое исполнение налога на прибыль в 2009 году обусловлено возвратом

⁸ Остаток средств на начало года - 36 597,7 тыс. руб., в том числе 8 609,9 тыс. руб. средства краевого бюджета.

⁹ Обеспечить своевременное перечисление средств бюджетополучателям, не допускать длительного нахождения целевых средств на лицевых счетах получателей бюджетных средств, а в случае неиспользования указанных средств более одного месяца, обеспечить их возврат на счет краевого бюджета.

¹⁰ Возврат остатков субвенций и субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет.

¹¹ КТФ «Мостоотряд-125» ОАО «МОСТОТРЕСТ», ООО «Трансмост», Строительное управление Богучаны ОАО «Уральская энергетическая строительная компания», ООО «ДСК ИЛАН».

переплаты в сумме 11 826,91 тыс. руб. ЗАО «Богучанский алюминиевый завод». В 2010 году основными плательщиками налога на прибыль являются организации, осуществляющие свою деятельность по виду экономической деятельности «строительство» (86,2%)¹², а также организации лесной отрасли¹³.

По состоянию на 01.10.2010 в сравнении с началом года задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет края сократилась на 30 079 тыс. руб., или 13,7% и составила 188 758 тыс. руб. Сумма недоимки в консолидированный бюджет района в течение 2010 года не изменилась и составила 27 872 тыс. руб.

В целях организации работы по мобилизации платежей в консолидированный бюджет края и внебюджетные фонды создана районная межведомственная комиссия. Результатом работы комиссии стало погашение задолженности в консолидированный бюджет края в общей сумме 15 953,6 тыс. руб. (без учета ЕСН), в том числе в районный бюджет – 7 283,3 тыс. руб.

Основная масса неналоговых доходов консолидированного бюджета обеспечена за счет доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности (48,6%), и доходов от продажи материальных и нематериальных активов (20%).

За 9 месяцев 2010 года доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, исполнены на 59,1% от плана на год, или в сумме 37 700,3 тыс. руб., (доля районного бюджета - 68,8%, доля бюджетов поселений - 31,2%). Общий объем не поступивших доходов, от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, составил 9 490,8 тыс. руб., или 20,1% от плана на 9 месяцев 2010 года.

Потери бюджета от представления в аренду помещений по договорам безвозмездного пользования¹⁴ в 2010 году оцениваются в сумме 1 161,7 тыс. руб.

¹² Обособленные подразделения строительного управления Богучаны ОАО «Уральская энергетическая строительная компания», ООО «Востокнефтегазстрой», КТФ «Мостоотряд-125» ОАО «МОСТОТРЕСТ», «ИЦ Энерго Богучаны».

¹³ ООО «Торговый Дом Каймира» и ООО «Ангарская база комплектации».

¹⁴ ФГУ Главное бюро медико-социальной экспертизы по Красноярскому краю, ФГУП «Почта России», Управление Пенсионного фонда РФ в Богучанском районе, ФГУ «Всероссийский центр карантина растений», КГБУ Противопожарная охрана Красноярского края, Богучанский военный комиссариат, Территориальный отдел Казначейства края, Отдел Внутренних дел по Богучанскому району, Агентство записи актов гражданского состояния.

Для сравнения: Октябрьская участковая больница располагается в арендуемых помещениях Негосударственного учреждения здравоохранения «Узловая поликлиника на станции Иланская открытого акционерного общества «Российские железные дороги» – арендная плата за 9 месяцев 2010 года составила 339 тыс. руб.

В 2010 году отмечается рост задолженности по арендной плате. По информации Управления муниципальной собственностью Богучанского района (далее - Управление муниципальной собственностью) задолженность по доходам, получаемым в виде арендной платы за земельные участки, на 01.10.2010 составила 25 885,4 тыс. руб.¹⁵, по доходам от сдачи в аренду имущества - 17 757,6 тыс. руб.

Управлением муниципальной собственностью проводилась претензионная и исковая работа - предъявлены претензии должникам, включая подачу исков в Арбитражный суд края, на общую сумму 22 776,2 тыс. руб., удовлетворено 6 135,9 тыс. руб., или 27%.

План по расходам консолидированного бюджета района на 2010 год составил 1 528 783 тыс. руб. с ростом к факту 2009 года на 2,5%, рост расходов отмечается по всем разделам расходов бюджета. По состоянию на 01.10.2010 расходы исполнены на 68,3% к плану на год и составили 1 043 753,7 тыс. руб.

В структуре расходов консолидированного бюджета наибольший удельный вес занимают разделы «образование» (36,2%), «социальная политика» (19,7%), «здравоохранение, физическая культура и спорт» (14,8%), «жилищно-коммунальное хозяйство» (14,1%).

Основной удельный вес в разрезе классификации расходов по операциям сектора государственного управления приходится на «оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда» (49,1%), «социальное обеспечение» (16,2%), «оплату работ, услуг» (14,9%).

За 9 месяцев 2010 года доходы бюджетов поселений составили 104 319,8 тыс. руб. К основным поступлениям, формирующим налоговые доходы поселений, относится налог на доходы физических лиц (73,3%) и земельный налог (18,8%). Неналоговые доходы на 69,2% формируются за счет доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности.

В разрезе бюджетов поселений самая высокая доля налоговых и неналоговых доходов в общей сумме доходов у Богучанского

¹⁵ Из них невозможная к взысканию 14 400,3 тыс. руб. по причине ликвидации, либо банкротства организаций.

(92,8%, или 35 878,4 тыс. руб.), Таежнинского (89,7%, или 13 696,8 тыс. руб.) и Октябрьского сельсоветов (82,7%, или 6 255,5 тыс. руб.), самая низкая - у Белякинского сельсовета (2,7%, или 84,9 тыс. руб.).

Все сельсоветы являются получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из районного фонда финансовой поддержки поселений. Не получают дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов 6 сельсоветов: Богучанский, Говорковский, Красногорьевский, Октябрьский, Таежнинский, Такучетский.

По итогам исполнения бюджетов поселений за 9 месяцев 2010 года расходы составили 99 307,2 тыс. руб., или 87,6% к плану на 9 месяцев и 55,9% к плану на год. В структуре расходов бюджетов поселений наибольший удельный вес занимают разделы «жилищно-коммунальное хозяйство» (27,2%), «культура, кинематография, средства массовой информации (15,7%), «общегосударственные вопросы» (46,2%).

Главой района (главой администрации района) и Главами администраций поселений заключены соглашения о передаче осуществления части полномочий органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципального района:

- по созданию условий для организации досуга и обеспечению жителей поселения услугами организаций культуры (Октябрьский сельсовет);
- в области градостроительной деятельности (все сельсоветы);
- по установлению нормативов потребления коммунальных услуг для населения и установлению размера платы за жилищно-коммунальные услуги (все сельсоветы);
- по строительству жилья и приобретению жилых помещений для переселения граждан, проживающих в жилых домах муниципальных образований края, признанных в установленном порядке непригодными для проживания (Богучанский и Пинчугский сельсоветы).

Ряд соглашений не соответствует положениям пункта 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ: не содержат информации, на какой срок заключены соглашения; не содержат порядка определения

ежегодного объема межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий; не предусматривают финансовые санкции за неисполнения соглашений. В ходе проведения контрольного мероприятия администрация района организовала проведение работы по заключению дополнительных соглашений с целью устранения указанных недостатков.

Необходимо отметить, что администрации поселений нарушают условия заключенных соглашений по своевременному перечислению средств на исполнение переданных полномочий, что приводит к отвлечению средств районного бюджета на финансирование расходов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления поселений, и свидетельствует о несоблюдении положений статьи 86 Бюджетного кодекса РФ. По состоянию на 01.10.2010 сумма инициативных расходов районного бюджета составляет 1 213,4 тыс. руб.

Отрицательное влияние на качество управления финансами оказало необоснованное завышение плановых назначений по доходам районного бюджета в связи с балансировкой бюджета для включения расходов на строительство новой котельной п. Хребтовый в сумме 17 170 тыс. руб. и на выполнение мероприятий по капитальному ремонту, восстановлению объектов инженерной инфраструктуры муниципальных образований в сумме 12 000 тыс. руб., в том числе 2 121 тыс. руб. на ремонт существующей котельной в п. Хребтовый. Корректировкой районного бюджета от 23.08.2010, в отсутствие оснований, в составе прочих безвозмездных поступлений предусмотрено поступление спонсорской помощи в сумме 29 000 тыс. руб., что свидетельствует о несоблюдении принципа достоверности бюджета, установленного статьей 37 Бюджетного кодекса РФ.

Одновременно, с администрацией Хребтовского сельсовета заключено соглашение о передаче осуществления части полномочий органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципального района по организации в границах поселения теплоснабжения, в том числе строительство новой котельной и капитальный ремонт существующей котельной, в п. Хребтовый. Администрация Хребтовского сельсовета не выполнила условие соглашения по перечислению средств на исполнение переданных полномочий, поэтому расходы районного бюджета на авансирование работ по строительству новой котельной в сумме

5 151 тыс. руб. и по капитальному ремонту существующей котельной в п. Хребтовый в сумме 275 тыс. руб. являются инициативными.

Необходимо отметить, что Законом края от 07.10.2010 №11-5037 «О внесении изменений в Закон края «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов» бюджету Богучанского района в 2010 году предусмотрены субсидия на финансирование (возмещение) расходов по проведению проектно-изыскательских работ и строительству котельной в поселке Хребтовый Богучанского района в сумме 17 000 тыс. руб. и субсидия на финансирование (возмещение) расходов по выполнению мероприятий по капитальному ремонту с заменой оборудования, восстановлению объектов инженерной инфраструктуры муниципальных образований края в сумме 12 000 тыс. руб. Обращаем внимание, что указанные субсидии предусмотрены в краевом бюджете с несоблюдением положения статьи 139 Бюджетного кодекса РФ в части установления критериев отбора муниципальных образований для предоставления субсидий и с отступлением от программно-целевого метода планирования, так как предоставление указанных субсидий, возможно, было предусмотрено в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского края» на 2010-2012 годы.

В период проверки указанные субсидии в бюджет Богучанского района не поступали, при этом существуют риски неправомерного использования средств краевого бюджета, в результате предоставления администрацией Богучанского района в министерство жилищно-коммунального хозяйства края документов, не подтвержденных фактически выполненным объемом работ. По состоянию на дату проверки подписаны без разногласий по объему выполненных работ, их качеству и стоимости Акты о приемке выполненных работ по проведению проектно-изыскательских работ и строительству здания котельной на общую сумму 6 323,6 тыс. руб., что составляет 36,8% от сметной стоимости. На объекте «капитальный ремонт с заменой оборудования, восстановлению объектов инженерной инфраструктуры котельной в п. Хребтовый», объем выполненных работ, подтвержденный документально, составляет 275 тыс. руб., или 13% от сметной стоимости.

В ходе проверки установлено нарушение статьи 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ и статьи 86 Бюджетного кодекса РФ: в отсутствие права органов местного самоуправления поселений решать вопросы местного значения муниципального района заключено соглашение о предоставлении бюджету Богучанского района из бюджета Октябрьского сельсовета субвенции для осуществления организации оказания первичной медико-санитарной помощи¹⁶ в Октябрьской участковой больнице МУЗ «Богучанская ЦРБ». Решением о районном бюджете предусмотрено полученные средства направить на приобретение медицинского оборудования для указанной участковой больницы. Целевые средства в сумме 210 тыс. руб. перечислены в районный бюджет 27.07.2010, таким образом, исполнение расходного обязательства, связанного с решением вопросов, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов, классифицируется как неправомерное расходование средств бюджета Октябрьского сельсовета. В период проверки средства восстановлены в бюджет сельсовета.

Формирование расходов и использование бюджетных средств на оплату труда

При проверке использования бюджетных средств на оплату труда работников органов местного самоуправления муниципального района и поселений, депутатов и членов выборных органов местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, а также глав муниципального района и поселений (далее – работники органов местного самоуправления), работников по охране, обслуживанию административных зданий и водителей установлено, что в нарушение условий ежегодно заключаемых с министерством финансов края соглашений об оздоровлении муниципальных финансов, численность работников органов местного самоуправления не приведена в соответствие с предельной численностью¹⁷ и

¹⁶ Статьей 15 Федерального закона № 131-ФЗ организация оказания первичной медико-санитарной помощи отнесена к вопросам местного значения муниципального района.

¹⁷ Постановлением Совета администрации края от 14.11.2006 № 348-п «О формировании прогноза расходов консолидированного бюджета Красноярского края на содержание органов местного самоуправления» установлена предельная численность работников органов местного самоуправления муниципального района (за исключением работников по охране, обслуживанию административных зданий и водителей), депутатов и членов выборных органов местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, а также главы муниципального района в количестве 68 единиц, поселений Богучанского района – 98 единиц.

превысила ее в 2010 году на 32 единицы по муниципальному району и на 11 единиц по поселениям¹⁸. По состоянию на 01.10.2010 вакантные должности муниципальных служащих в районе составили 8 единиц, в поселениях 2 единицы. Дополнительная нагрузка на консолидированный бюджет на содержание «сверхлимитной» численности составляет 14,6 млн. руб.¹⁹

Пятьдесят семь муниципальных служащих района и поселений, замещающих высшие, главные и ведущие должности муниципальной службы категории «руководители», главные, ведущие и старшие должности муниципальной службы категории «специалисты», ведущие должности муниципальной службы категории «обеспечивающие специалисты» не имеют высшего профессионального образования, что не соответствует квалификационным требованиям для замещения муниципальных должностей, установленным статьей 2 Закона края от 24.04.2008 № 5-1565 «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае».

Расходы на оплату труда работников органов местного самоуправления на 2010 год учтены в районном бюджете в сумме 28 937 тыс. руб., что на 1 367,1 тыс. руб.²⁰ превышает предельные значения, определенные в соответствии с постановлением Совета администрации края от 29.12.2007 № 512-п «О нормативах формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих» (далее – Постановление Совета администрации края № 512-п) и решением Богучанского районного Совета депутатов от 03.04.2008 № 27-448 «Об утверждении Положения о размерах и условиях оплаты труда муниципальных служащих муниципального образования Богучанский район» (далее – Решение районного Совета депутатов № 27-448). Расходы на выплату премий составили 450,7 тыс. руб., или в среднем 0,21 месячного фонда оплаты труда. Средний размер, оплаты труда работников органов местного самоуправления, учтенный в бюджете Богучанского района на 2010 год, на 16,83 тыс. руб. превысил норматив формирования расходов на

¹⁸ Богучанский сельсовет – 6 единиц, Красногорьевской сельсовет – 2 единицы, Невонский, Таежинский и Чуноярский сельсоветы по единице.

¹⁹ Районный бюджет – 12 180,6 тыс. руб., бюджеты поселений – 2 437 тыс. руб.

²⁰ С учетом начислений на выплаты по оплате труда – 1 725,3 тыс. руб.

оплату труда, установленный Постановлением Совета администрации края № 512-п и Решением районного Совета депутатов от № 27-448. Аналогичные нарушения и недостатки установлены при проверке бюджетов поселений. Превышение предельных значений фонда оплаты труда по четырем сельсоветам составило 304 тыс. руб., норматив формирования расходов на оплату труда, установленный Постановлением Совета администрации края № 512-п и муниципальными нормативными актами представительных органов местного самоуправления, превышен в диапазоне от 0,9 тыс. руб. до 26,7 тыс. руб. на человека²¹.

В ходе проверки администрацией Богучанского района приняты меры по приведению расходов на оплату труда работников органов местного самоуправления в соответствие с установленными нормативами: внесены изменения в бюджетные росписи в части уменьшения ассигнований по статье 211 «Заработная плата» по районному бюджету на 1 128,6 тыс. руб. В результате, превышение предельного фонда оплаты труда составило 238,5 тыс. руб., превышение норматива формирования расходов на оплату труда - 3,7 тыс. руб. По бюджетам поселений за счет уменьшения ассигнований по статье 211 «Заработная плата» предельный фонд оплаты труда и нормативы формирования расходов на оплату труда приведены в соответствие с Постановлением Совета администрации края № 512-п.

Установлены следующие нарушения Закона края от 27.12.2005 №17-4356 «О предельных нормативах размеров оплаты труда муниципальных служащих» (далее – Закон края № 17-4356), Закона края от 27.12.2005 № 17-4354 «О реестре должностей муниципальной службы» (далее – Закон края от 27.12.2005 № 17-4354), Постановления Совета администрации края № 512-п, муниципальных правовых актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления, которые оказали влияние на превышение предельных размеров фонда оплаты труда и нормативов формирования расходов на оплату труда.

Районный бюджет

1. Должности муниципальной службы не приведены в

²¹ Богучанский сельсовет – 0,9 тыс. руб., Нижнетерянский сельсовет – 21,4 тыс. руб., Новохайский сельсовет – 26,7 тыс. руб., Пинчугский сельсовет – 18,8 тыс. руб.

соответствие с реестром²², утвержденным Законом края от 27.12.2005 № 17-4354: управление культуры администрации района состоит из одного муниципального служащего – начальника управления; начальники отдела по физической культуре и спорту и отдела по делам молодежи руководят одним специалистом, начальники отдела по архитектуре и градостроительству и отдела по делам ГО и ЧС и пожарной безопасности, мобилизационным вопросам, руководят двумя специалистами.

2. В нарушение статьи 5 Закона края от 26.06.2008 № 6-1832 «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Красноярском крае», Устава Богучанского района и Постановления Совета администрации края № 512-п Главе Богучанского района неправомерно выплачена компенсация за неиспользованный отпуск при увольнении в сумме 152,2 тыс. руб.²³

3. Осуществлены неправомерные расходы в сумме 310,4 тыс. руб. на оплату труда по отдельным должностям и разрядам, предусмотренным штатными расписаниями, не соответствующими Общероссийскому классификатору профессий рабочих должностей служащих и тарифных разрядов, утвержденному постановлением Комитета Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации от 26.12.1994 № 367.

4. В нарушение постановления Главы Богучанского района от 13.10.2008 № 1399-п «Об утверждении Положения об оплате труда работников администрации Богучанского района, оплата труда которых производится на основе районной тарифной сетки» (далее – постановление Главы района № 1399-п) оплата труда работников по охране зданий производилась на основе почасовой оплаты. Неправомерные расходы составили 68,6 тыс. руб.

5. Неправомерные расходы на выплату надбавок в размере, превышающем величину, установленную постановлением Главы района № 1399-п (90% вместо 50%), составили 14,8 тыс. руб.

6. Работникам по охране зданий выплачивались надбавки «за особые условия работы» на общую сумму 43,1 тыс. руб., работникам администрации района, оплата труда которых

²² Должность руководителя структурного подразделения учреждается для руководства структурным подразделением, состоящим не менее чем из двух отделов, должность начальника отдела учреждается для руководства не менее чем тремя специалистами.

²³ Здесь и далее с учетом начислений на выплаты по оплате труда.

производится на основе районной тарифной сетки произведена «единовременная выплата к отпуску» - 225,3 тыс. руб., водителю управления образования администрации района ежемесячно выплачивалась «надбавка за добросовестное исполнение должностных обязанностей» 19,4 тыс. руб., что классифицируется как неправомерные расходы в сумме 287,8 тыс. руб., так как указанные выплаты не предусмотрены постановлением Главы района № 1399-п.

Бюджеты поселений

1. В нарушение Постановления Совета администрации края № 512-п и муниципального правового акта представительного органа местного самоуправления Главе Октябрьского сельсовета выплачивалась ежемесячная надбавка, неправомерное расходование средств местного бюджета составило 71,4 тыс. руб.

2. Муниципальным служащим Манзенского, Говорковского, Невонского сельсоветов, работникам по охране, обслуживанию административных зданий и водителям Говорковского и Невонского сельсоветов выплачивалась премия «за фактически отработанное время», что классифицируется как неправомерное расходование средств бюджета Манзенского сельсовета в сумме 30,6 тыс. руб., бюджета Говорковского сельсовета – 70,3 тыс. руб., бюджета Невонского сельсовета – 77,4 тыс. руб., так как указанный вид премии не предусмотрен муниципальными правовыми актами представительных и исполнительных органов местного самоуправления поселений (далее – МПА).

3. Работникам по охране, обслуживанию административных зданий и водителю администрации Невонского и Чуноярского сельсоветов выплачены «единовременная выплата» и «единовременное вознаграждение» к отпуску, что классифицируется как неправомерное расходование средств бюджета Невонского сельсовета на общую сумму 28,9 тыс. руб., бюджета Чуноярского сельсовета в сумме 15,8 тыс. руб., так как указанные выплаты не предусмотрены МПА.

4. В нарушение Закона края от 27.12.2005 № 17-4354 в администрации Чуноярского и Новохайского сельсоветов содержались должности «специалист по финансам», «специалист по земельным, имущественным отношениям», «специалист по экономическим вопросам», «специалист по земле, по налогам», неправомерные расходы на их содержание составили в Чуноярском

сельсовете 364,8 тыс. руб., в Новохайском сельсовете 325,6 тыс. руб.

В период проверки средства, использованные на оплату труда с нарушением краевого законодательства и МПА, в сумме 1 818,6 тыс. руб. восстановлены в доходы районного бюджета и бюджеты поселений, внесены соответствующие изменения в штатные расписания органов местного самоуправления, подготовлены проекты МПА по приведению их в соответствие с краевым законодательством.

**Отдельные вопросы использования средств,
поступивших из краевого бюджета**

В ходе проверки установлены следующие недостатки и нарушения при использовании средств краевого бюджета.

Субвенции на реализацию Закона края от 18.12.2008 № 7-2726 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по оказанию единовременной адресной материальной помощи на ремонт жилья отдельным категориям ветеранов Великой Отечественной войны на 2009-2010 годы»

Администрацией Богучанского района не выполнены переданные государственные полномочия: по формированию комиссии по предоставлению единовременной адресной материальной помощи на ремонт жилья; определению порядка ее деятельности; принятию решения о предоставлении единовременной адресной материальной помощи на ремонт жилья (либо мотивированном отказе) обратившимся гражданам. Невыполнение государственных полномочий выразилось в принятии муниципальных правовых актов, регламентирующих выполнение указанных полномочий, в октябре 2010 года, то есть через 1 год и девять месяцев после наделения муниципального образования государственными полномочиями.

В проверяемом периоде единовременная адресная материальная помощь на ремонт жилья оказана всем обратившимся гражданам в количестве 18 человек, что составляет 21,4% от числа одиноко проживающих в Богучанском районе инвалидов и участников Великой Отечественной войны, жителей блокадного Ленинграда, вдов участников войны, одиноко проживающих супружеских пар, в которых один из супругов относится к вышеперечисленным категориям ветеранов войны, семей указанных ветеранов, в составе которых отсутствуют трудоспособные граждане.

При максимальной величине единовременной адресной помощи, установленной Законом края, в размере 15 тыс. руб., 8 человек получили помощь в сумме 13 тыс. руб., 5 человек – 13,8 тыс. руб., 2 человека – 14 тыс. руб., 3 человека – в размере 12 тыс. руб., 8 тыс. руб. и 4 тыс. руб., соответственно. Следует отметить, что всем гражданам материальная помощь оказана в размере ниже потребности, определенной в акте обследования жилого помещения, или в локальном сметном расчете.

Субсидии на реализацию мероприятий, предусмотренных долгосрочной целевой программой «Культура Красноярья» на 2010-2012 годы, утвержденной постановлением Правительства края от 23.11.2009 № 604-п

Администрацией Богучанского района на 1-2 месяца нарушены сроки проведения котировок, заключения договоров, установки системы охранно-пожарной сигнализации и оповещения в муниципальных учреждениях культуры, установленные соглашением о предоставлении субсидий, заключенным с министерством культуры края. Однако при невыполнении условий соглашения, приостановление (сокращения) предоставления субсидий не осуществлялось, что свидетельствует об отсутствии анализа и контроля со стороны министерства культуры края за документами, подтверждающими выполнение обязательств по соглашению, предоставляемыми муниципальными образованиями края.

Субсидии на реализацию муниципальными учреждениями культуры и образовательными учреждениями в области культуры социокультурных проектов

Субсидии в полном объеме поступили в бюджет Богучанского района 15.09.2010 и 05.10.2010 в сумме 1 225 тыс. руб. и 620,2 тыс. руб. соответственно, или спустя 4 месяца после отбора учреждений для предоставления субсидий²⁴.

Выделение бюджетных средств в конце финансового года снижает эффективность их использования, ведет к неисполнению бюджетных ассигнований и, как следствие, увеличению остатков бюджетных средств. По состоянию на 01.10.2010 использовано 80 тыс. руб., или 6,5% от поступивших средств.

²⁴ Протокол заседания конкурсной комиссии по отбору учреждений для предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований края на реализацию социокультурных проектов муниципальными учреждениями культуры и образовательными учреждениями в области культуры от 13.05.2010 № 1, постановление Правительства края от 06.07.2010 № 375-п.

Субсидии на реализацию мероприятий, предусмотренных краевой целевой программой «Обеспечение пожарной безопасности территории Красноярского края» на 2008 - 2010 годы, утвержденной Законом края от 07.12.2007 № 3-914

В проверяемом периоде 13 сельсоветов, при соблюдении условия о наличии в бюджетах поселений средств на мероприятия по обеспечению первичных мер пожарной безопасности²⁵, не обеспечили во 2 квартале 2010 года софинансирования расходов на сумму 104,4 тыс. руб.²⁶, что свидетельствует о невыполнении администрацией Богучанского района обязательств по соглашению, заключенному с министерством жилищно-коммунального хозяйства края, – контролировать график финансирования и установленный уровень софинансирования из средств поселений. Однако при невыполнении условий соглашения, приостановления (сокращения) предоставления субсидий не осуществлялось, что свидетельствует об отсутствии анализа и контроля со стороны министерства жилищно-коммунального хозяйства края за предоставляемой ежемесячной отчетностью муниципальных образований края.

В соответствии с соглашением ассигнования на приобретение и установку противопожарного оборудования в сумме 2 436,5 тыс. руб. предусмотрены к финансированию в 4 квартале 2010 года, средства в полном объеме поступили из краевого бюджета в конце ноября, начале декабря текущего года и направлены на оплату муниципальных контрактов, заключенных с ООО «Альт» – победителем аукциона, проведенного агентством государственного заказа администрации края, так как администрации муниципальных образований заключили с министерством жилищно-коммунального хозяйства края соглашения о передаче полномочий на проведение конкурсных процедур агентством государственного заказа администрации края. Согласно документации открытого аукциона²⁷,

²⁵ Объем направляемых средств должен быть не менее 5% от общего объема субсидий из краевого бюджета, предоставляемых поселению.

²⁶ Ангарский (2,1 тыс. руб.), Белякинский (0,3 тыс.руб.), Богучанский (14,2 тыс. руб.), Красногорьевский (3,5 тыс. руб.), Манзенский (2,3 тыс. руб.), Невонский (6,6 тыс. руб.), Нижнетерянский (0,3 тыс. руб.), Новохайский (62,7 тыс. руб.), Октябрьский (5,8 тыс. руб.), Пинчутский (2,5 тыс. руб.), Таежнинский (1,5 тыс. руб.), Такучетский (0,9 тыс. руб.), Хребтовский (1,7 тыс. руб.) сельсоветы.

²⁷ Извещение о проведении открытого аукциона и Протокол открытого аукциона от 01.06.2010 № А208/10 «На право выполнения работ по проектированию и строительству пожарных водоемов для нужд муниципальных образований Красноярского края в рамках реализации КЦП

среди прочего, на торги были выставлены работы по проектированию и строительству одного пожарного водоема для Новохайского сельсовета и одного пожарного водоема для Осиновомысского сельсовета, стоимостью по 1 218,25 тыс. руб. каждый, с указанием, что один пожарный водоем состоит из двух резервуаров. Таким образом, при проведении открытого аукциона нарушены количественные показатели, предусмотренные КЦП для Богучанского района, – приобретение и установка четырех пожарных водоемов на общую сумму 2 436,5 тыс. руб., то есть по два пожарных водоема Новохайскому и Осиновомысскому сельсоветам²⁸.

Кроме того, выделение бюджетных средств из краевого бюджета в конце финансового года снижает эффективность их использования: установление низких отрицательных значений температур воздуха не позволило обеспечить наполнение водой 3 из 4 резервуаров. Таким образом, администрациями Новохайского и Осиновомысского сельсоветов не обеспечено надлежащее выполнение первичных мер пожарной безопасности.

Чуноярским сельсоветом средства краевого бюджета в сумме 37,2 тыс. руб. использованы неэффективно, поскольку приобретенные 6 порошковых огнетушителей и система оповещения людей на случай пожара не установлены и в нераспакованном виде более 2 месяцев хранятся в администрации сельсовета.

Субсидии на реализацию мероприятий, предусмотренных краевой целевой программой «Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в Красноярском крае» на 2008 – 2010 годы, утвержденной Законом края от 06.12.2007 № 3-772

Средства краевого бюджета на реализацию проекта «Благоустройство поселка – строительство площадки «Будь здоров» (Такучетский сельсовет - получатель гранта Губернатора Красноярского края «Жители – за чистоту и благоустройство»), поступили в бюджет сельсовета 23 июля 2010 года.

Несмотря на своевременное перечисление средств из краевого бюджета, администрацией Такучетского сельсовета не обеспечено соблюдение срока реализации проекта: июнь-декабрь 2010 года, ожидаемый результат – создание спортивной площадки, являющийся

«Обеспечение пожарной безопасности территории Красноярского края» на 2008-2010 годы», размещенные на сайте www.krasgz.ru.

²⁸ Приложение 2 к п. 1.1 мероприятий программы.

критерием оценки эффективности проекта, не достигнут, спортивное оборудование и строительные материалы на общую сумму 224,5 тыс. руб. используются неэффективно, поскольку в течение 5 месяцев в нераспакованном виде находятся в помещении кассы сельсовета (сетка волейбольная, мячи волейбольные и баскетбольные и т.д.), во дворе школы (ворота хоккейные, шведская стенка, баскетбольные щиты) и частного магазина «Радуга» (спортивный комплекс, ворота для мини футбола). Имеются риски утраты или порчи имущества, поскольку устройство спортивной площадки возможно только в 2011 году - после установления плюсовой температуры воздуха.

Кроме того, администрацией Такучетского сельсовета не выполнено условие по софинансированию расходов за счет местного бюджета в сумме 28,3 тыс. руб., спонсорская помощь в размере 20 тыс. руб. не привлечена. На общественных работах задействован 1 безработный, вместо 10 человек, заявленных в проекте.

Выводы

1. Промышленный сектор экономики района в целом характеризуется высоким природно-ресурсным потенциалом развития при значительной удаленности территории от потребителей, недостатке квалифицированных трудовых ресурсов среди трудоспособного населения района, ограниченности энергетических ресурсов. Развитие промышленного потенциала Богучанского района в рамках реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» может позволить району в перспективе снизить дотационную составляющую, диверсифицировать экономику за счет глубокой переработки сырья, создать условия для наращивания доходной базы бюджета, повысить инфраструктурную обеспеченность территории, уровень и качество жизни населения.

2. В 2010 году доля налоговых и неналоговых доходов, мобилизуемых от собственного потенциала муниципального образования, формирует до 25,1% от совокупных доходов консолидированного бюджета района. Налог на доходы физических лиц составляет 13,5% в общем объеме доходов. Поступление налогов обеспечено, в том числе за счет привлечения подрядчиков, участвующих в реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», к уплате налогов по месту нахождения обособленных структурных подразделений.

3. Роль местных налогов (налог на имущество физических лиц и земельный налог) незначительна и в общем объеме доходов составляет 1,7%. За 9 месяцев 2010 года указанные налоги исполнены в сумме 12 728 тыс. руб., не поступило в бюджет в связи с предоставлением налоговых льгот, установленных федеральным законодательством, - 2 539 тыс. руб.

4. Одним из путей развития собственной доходной базы района является активизация работы по использованию муниципального имущества. Потери бюджета от представления в аренду помещений по договорам безвозмездного пользования в 2010 году оцениваются в сумме 1 161,7 тыс. руб. Общая сумма задолженности по арендной плате за земельные участки и муниципальное имущество составляет 43 643 тыс. руб., или 68,5% от суммы доходов запланированных к поступлению в 2010 году.

5. На 01.10.2010 консолидированный бюджет района исполнен с превышением доходов над расходами в сумме 45 435,8 тыс. руб. Доходы составили 1 089 189,5 тыс. руб., расходы - 1 043 753,7 тыс. руб. Оценивая итоги исполнения бюджета по отношению к плановому заданию на 9 месяцев 2010 года, можно констатировать, что при 100% поступлении доходов, расходы исполнены на 92,5%, неиспользованные бюджетные ассигнования составили 85 093,3 тыс. руб., остатки средств на счетах - 82 033,5 тыс. руб., в том числе 30 985,2 тыс. руб. целевые средства краевого бюджета.

6. Результаты проверки свидетельствуют, что при формировании и исполнении местного бюджета имели место нарушения бюджетного законодательства в организации бюджетного процесса. Отрицательное влияние на качество управления финансами оказало необоснованное завышение доходов для балансировки бюджета, что свидетельствует о недостатках планирования и несоблюдении принципа достоверности бюджета, установленного статьей 37 Бюджетного кодекса РФ.

7. Проверка показала несоблюдение ограничений, предусмотренных пунктами 2 и 3 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ и пунктами 3 и 4 статьи 6 Закона края от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае»: общая сумма инициативных расходов по финансированию расходных обязательств по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения муниципального района, составила 14 142,9 тыс. руб.; превышены

нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих, установленные постановлением Совета администрации края от 29.12.2007 № 512-п.

8. В нарушение условий ежегодно заключаемых с министерством финансов края соглашений об оздоровлении муниципальных финансов, численность работников органов местного самоуправления не приведена в соответствие с предельной численностью, установленной постановлением Совета администрации края от 14.11.2006 № 348-п «О формировании прогноза расходов консолидированного бюджета Красноярского края на содержание органов местного самоуправления», и превысила ее в 2010 году на 32 единицы по муниципальному району и на 11 единиц по поселениям. Дополнительная нагрузка на консолидированный бюджет района по содержанию «сверхлимитной» численности составляет более 14,6 млн. руб. Установлены многочисленные нарушения в оплате труда, в том числе оказавшие влияние на превышение предельных нормативов формирования расходов на оплату труда. В ходе контрольного мероприятия администраций района и администрациями поселений приняты меры по устранению отмеченных недостатков. Бюджетные средства, использованные на оплату труда с нарушением краевого законодательства и муниципальных правовых актов, в общей сумме 1 818,6 тыс. руб. восстановлены в доходы районного бюджета и бюджетов поселений.

9. В ходе проверки установлено неэффективное использование имущества, приобретенного за счет средств краевого бюджета, в сумме 2 698,2 тыс. руб.

10. Остатки средств краевого бюджета на лицевых счетах получателей бюджетных средств, в том числе по причине некачественного планирования бюджетных расходов, несоблюдение условий софинансирования за счет средств местного бюджета и опережающее финансирование из краевого бюджета, несоблюдение иных условий соглашений свидетельствуют об отсутствии анализа и контроля со стороны министерства жилищно-коммунального хозяйства края, министерства культуры края, министерства финансов края за предоставляемой ежемесячной отчетностью муниципальных образований по использованию бюджетных средств, на основании которой должно приостанавливаться (сокращаться) предоставление

субсидий из краевого бюджета в случаях нарушения получателями средств обязательств, установленных соглашениями.

Предложения

Законодательному Собранию края

Предложить комитету по бюджету и налоговой политике Законодательного Собрания края рассмотреть заключение Счетной палаты края по результатам проверки бюджета муниципального образования Богучанский район за 9 месяцев 2010 года.

Направить заключение по результатам проверки бюджета муниципального образования Богучанский район за 9 месяцев 2010 года в комитет по государственному строительству, местному самоуправлению и развитию институтов гражданского общества Законодательного Собрания края для сведения.

Министерству финансов края

Разработать комплекс мер, направленных на неукоснительное выполнение муниципальными образованиями края обязательств по приведению численности работников органов местного самоуправления в соответствие с предельной численностью, установленной постановлением Совета администрации края от 14.11.2006 № 348-п «О формировании прогноза расходов консолидированного бюджета Красноярского края на содержание органов местного самоуправления», и соблюдению нормативов формирования расходов на оплату труда, в том числе ужесточив условия предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований края.

Богучанскому районному Совету депутатов

С целью обеспечения контроля за реализацией мероприятий Комплексной программы социально-экономического развития Богучанского района на период до 2017 года, утвержденной решением Богучанского районного Совета депутатов от 28.09.2007 № 23-359, определения возможностей роста доходов муниципального образования, разработки мероприятий для поддержания рынка труда с учетом замедления темпов реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», предлагаем провести анализ выполнения мероприятий программы и рассмотреть вопрос определения приоритетных направлений развития территории, включая развитие малого бизнеса.

Администрации Богучанского района

1. Обеспечить соблюдение ограничений, предусмотренных бюджетным законодательством: не устанавливать и не исполнять расходные обязательства по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения муниципального района; не превышать нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих.

2. Привести численность работников органов местного самоуправления в соответствие с предельной численностью, установленной постановлением Совета администрации края от 14.11.2006 № 348-п «О формировании прогноза расходов консолидированного бюджета Красноярского края на содержание органов местного самоуправления». В отношении сельсоветов воспользоваться правами, предусмотренными соглашениями об оздоровлении муниципальных финансов, заключенными финансовым управлением администрации района с поселениями, по принятию решения о приостановлении (сокращении) предоставления из районного бюджета финансовой помощи.

3. При исполнении бюджета обеспечить своевременное перечисление средств бюджетополучателям, не допускать длительного нахождения целевых средств на лицевых счетах получателей бюджетных средств.

4. Обеспечить в полном объеме выполнение обязательств, установленных соглашениями с органами исполнительной власти края.

5. Предоставить Счетной палате края в месячный срок информацию о принятых мерах по устранению недостатков и нарушений, включая комплекс мероприятий по повышению уровня администрирования неналоговых доходов бюджета, по повышению собственной доходной базы, оптимизации расходов и о привлечении к персональной ответственности должностных лиц, допустивших неэффективное и неправомерное использование бюджетных средств.

Аудитор
Счетной палаты края

Н. В. Москова

Информация о мерах, принятых по результатам проверки бюджета муниципального образования Богучанский район за 9 месяцев 2010 года

Заключение Счетной палаты края по результатам проверки бюджета Богучанского района рассмотрено на заседании комитета по бюджету и налоговой политике Законодательного Собрания края (далее – комитет), где присутствовали заместитель Губернатора Красноярского края – заместитель председателя Правительства края, полномочный представитель Губернатора Красноярского края в Северо-Восточном территориальном округе, министр финансов Красноярского края, Глава Богучанского района, глава администрации Богучанского района, начальник финансового управления администрации района.

В решении комитета, на основании Заключения Счетной палаты края, сформулированы предложения в адрес администрации Губернатора края о проведении детального анализа предельной численности работников органов местного самоуправления Красноярского края, утвержденной постановлением Совета администрации края от 14.11.2006 № 348-п «О формировании прогноза расходов консолидированного бюджета Красноярского края на содержание органов местного самоуправления», на предмет ее соответствия потребности муниципальных образований края.

Администрацией района утверждены мероприятия по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе проверки, программа мобилизации доходов и оптимизации расходов районного бюджета на 2011 год, а также привлечены к персональной ответственности должностных лиц, допустивших неэффективное и неправомерное использование бюджетных средств.

Аудитор
Счетной палаты края

Н. В. Москова

Отчёт по результатам проверки эффективности использования средств краевого бюджета, направленных в 2009-2010 годах на проведение мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, в том числе на проведение аварийно-спасательных и других неотложных аварийно-восстановительных работ

Проверка целевого и эффективного использования средств краевого бюджета, направленных в 2009-2010 годах на проведение мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, в том числе на проведение аварийно-спасательных и других неотложных аварийно-восстановительных работ проведена аудиторским направлением по контролю за расходами краевого бюджета на государственное управление и правоохранительные органы на основании плана работы Счетной палаты края на 2 полугодие 2010 года.

В заключении использованы материалы, полученные по запросам Счетной палаты края от Енисейского управления Ростехнадзора, филиала ФГУ «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов» по Красноярскому краю, министерства природных ресурсов и лесного комплекса края, службы по контролю в сфере природопользования Красноярского края.

Результаты проверки показали следующее.

Общие сведения

Правовые основы в области защиты населения и территории Красноярского края, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее по тексту – чрезвычайные ситуации) установлены Законом края от 10.02.2000 №9-631 «О защите населения и территории Красноярского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Законом края предусмотрено проведение систематических прогнозов возможности возникновения чрезвычайных ситуаций в отношении потенциально опасных объектов, территорий, организуемых Правительством края. Финансовое обеспечение мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и краевого характера является расходным обязательством Красноярского края. Указанным Законом края предусмотрено создание и использование резервов финансовых

ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, определенном Правительством края.

Постановлением Правительства края от 21.07.2009 № 380-п¹ утверждено Положение о порядке расходования средств резервного фонда Правительства Красноярского края (далее по тексту – Порядок расходования резервного фонда Правительства края). В соответствии с указанным порядком резервный фонд Правительства края создается для финансирования непредвиденных расходов, то есть расходов, финансирование которых не предусмотрено законом края о краевом бюджете и не имеющих регулярного характера.

Средства резервного фонда Правительства Красноярского края могут расходоваться на финансирование: расходов по ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, в том числе на проведение аварийно-спасательных и других неотложных аварийно-восстановительных работ; проведения мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций (кроме расходов, предусмотренных законом края о краевом бюджете на указанные цели по подразделу 0309 классификации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона»); других мероприятий чрезвычайного характера.

Порядком расходования резервного фонда Правительства края установлена персональная ответственность должностного лица, подписавшего и представившего письмо о предоставлении средств резервного фонда за обоснованность и необходимость их предоставления. Между тем ответственность за целевое использование средств резервного фонда не предусматривается ни данным правовым актом, ни распоряжениями Правительства края о выделении средств резервного фонда.

Согласно статистическим данным² на территории края в 2009 году зафиксировано 22 чрезвычайных ситуации локального характера (из них 16 – техногенного и 6 – природного характера, в том числе 2 –

¹ Ранее: Постановление Совета администрации Красноярского края от 21.04.2005 № 120-п «Об утверждении Положения о порядке расходования средств резервного фонда Совета администрации края».

² Подготовленным Центром ГО и ЧС на основании приказа МЧС России от 08.07.2004 № 329 «Об утверждении критериев информации о чрезвычайных ситуациях» и постановления Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

наводнения), погибло 45 человек; в 2010 году – 6 (4 и 2), соответственно.

Возможность прогнозирования вероятности возникновения стихийных бедствий природного характера, таких как паводки и наводнения, позволяет, предопределяя их угрозу, осуществлять необходимые предупредительные меры и предусматривать эти расходы в бюджете в плановом порядке. К тому же использование средств резервного фонда Правительства края в соответствии с Порядком его расходования допускается в случае невозможности финансирования непредвиденных расходов за счет и в пределах ассигнований, утвержденных законом края о краевом бюджете.

Итоги проверки показали, что основная доля расходов резервного фонда Правительства края связана с проведением мероприятий предупредительного характера. Такая практика решения проблем средствами резервного фонда в полной мере не оправдывает себя, так как работы, как правило, выполняются без утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации (на основании локальных сметных расчетов), в ограниченном перечне финансируемых работ (только первоочередные), без осуществления надзора соответствующих органов, без государственной приемки работ. В результате этого, выполненные работы, хотя и способствуют снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций и предотвращению возможного ущерба, являются малоэффективными и носят непродолжительный характер, не обеспечивают комплексное решение проблем. Данный вывод по итогам ранее проведенной проверки (заключение Счетной палаты края от 13 апреля 2004 года) также подтвердился результатами настоящего контрольного мероприятия.

Необходимо отметить, что зачастую средства резервного фонда Правительства края использовались как дополнительный источник финансирования вместо предусмотренных статьями 79 и 139 Бюджетного кодекса РФ межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления, в том числе на осуществление бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности.

Настоящей проверкой охвачены мероприятия с расходами в сумме 466 023,1 тыс. руб., или 69,7% от размера резервного фонда Правительства края на 2009-2010 годы. За счет средств, направленных

на противопаводковые мероприятия администрациям городов и районов края, осуществлено выполнение предупредительных и ремонтно-восстановительных работ на 6 мостах, 47 плотинах и дамбах прудов и водохранилищ и выполнено 78 мероприятий по берегоукреплению рек, расчистке и дноуглублению канав, русел рек и ручьев, увеличению водопрпускной способности сооружений и др. Кроме того, выполнены аварийно-восстановительные работы на участках автодорог общего пользования края протяженностью 16,475 км, введено труб в количестве 37 шт., мостов 151,45 пог. м, разрушенных от воздействия паводковых вод. Приобретено 109 дизельных электростанций для муниципальных образований края, находящихся в зоне с вероятным введением ограничений в централизованном электроснабжении в связи с аварией на Саяно-Шушенской ГЭС; проведены работы по восстановлению кровель 152 жилых домов, 7 объектов инженерной инфраструктуры, 15 социально значимых объектов в районах, пострадавших от чрезвычайной ситуации в результате сильного ветра.

Исполнение расходов на мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории края, связанных с воздействием паводковых вод

Территория Красноярского края расположена в сложных физико-географических и климатических условиях, при которых создаются подходящие предпосылки для возникновения опасных и неблагоприятных гидрометеорологических явлений, а также высокой повторяемости этих природных явлений. Наибольшую опасность для края представляют наводнения в период весеннего половодья и ледохода на реках, летне-осенние высокие дождевые паводки, высокие уровни воды при установлении ледостава, а также затопления местности, связанные с разрушением плотин водохранилищ, размывом защитных дамб.

В течение 2009 года на территории края отмечалось 44 опасных гидрометеорологических явления, было составлено и передано 239 штормовых предупреждений о неблагоприятных явлениях. Наиболее характерные из них: очень сильный ветер, аномально холодная погода, сильные дожди. Особенности природно-климатических условий 2010 года: более глубокое промерзание рек и водоемов в результате средней температуры воздуха в зимние месяцы

значительно ниже нормы; выпадение осадков в виде снега с превышением нормы на отдельных территориях до 4 раз.

В соответствии с действующими нормативными правовыми актами, решениями краевой комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (далее по тексту – краевая КЧС), ежегодными планами комплексных противопаводковых мероприятий из резервного фонда Правительства края выделяются средства на выполнение необходимых работ на плотинах, дамбах, гидротехнических сооружениях для предотвращения угрозы затопления населенных пунктов и других неотложных работ в паводковый период.

На проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории края, связанных с паводком, из резервного фонда Правительства края в 2009 году выделено 63 754,5 тыс. руб. (24,5% от общего объема расходов резервного фонда); в 2010 году – 195 516,1 тыс. руб., или в 3 раза больше, чем в предыдущем периоде (в сопоставимых условиях³ – с увеличением в 1,5 раза).

а) по средствам резервного фонда Правительства края, выделенным администрациям городских округов и муниципальных районов края

Из общего объема выделенных в 2009-2010 годах на противопаводковые мероприятия средств резервного фонда Правительства края администрациям городов и районов края направлено 135 741,4 тыс. руб., из них:

112 818,4 тыс. руб. – на предупредительные мероприятия на плотинах, дамбах, гидротехнических сооружениях для предотвращения угрозы затопления населенных пунктов и других неотложных работ в паводковый период администрациям 19 муниципальных образований края на выполнение 48 мероприятий в 2009 году (50 369,7 тыс. руб.); администрациям 23 муниципальных образований края на выполнение 65 мероприятий в 2010 году (62 448,7 тыс. руб.)⁴;

³ без учета расходов на ремонтно-восстановительные работы на автомобильных дорогах общего пользования Красноярского края в объеме 100 206 тыс. руб.

⁴ Распоряжения Правительства края: от 31.03.2009 № 215-р (50 369,7 тыс. руб.), от 05.04.2010 № 259-р (61 045,4 тыс. руб.) и от 11.06.2010 № 495-р (1 403,3 тыс. руб.).

22 923 тыс. руб. – на проведение аварийно-восстановительных и других неотложных работ по ликвидации последствий паводка на указанных объектах – администрациям 3 районов края на выполнение 10 мероприятий в 2009 году (7 045 тыс. руб.); администрациям 4 муниципальных образований края – на 8 мероприятий в 2010 году (15 878 тыс. руб.)⁵.

Администрациями муниципальных образований края за счет средств резервного фонда Правительства края в проверяемом периоде обеспечено выполнение 112 предупредительных противопаводковых мероприятий и 18 аварийно-восстановительных – по ликвидации последствий паводков. Наибольшая часть из них (33,1% от общего числа) – по укреплению и восстановлению дамб, плотин на сумму 51 074,5 тыс. руб. Удельный вес мероприятий по расчистке и дноуглублению канав, русел рек и ручьев составляет 20,8% (21 531,4 тыс. руб.).

Следует отметить, что наряду с расходами средств резервного фонда Правительства края на выполнение предупредительных и аварийно-восстановительных работ в результате воздействия паводковых вод, ежегодно осуществляется финансирование в рамках мероприятий по охране окружающей среды и экологической безопасности. Так, на разработку проектно-сметной документации на берегоукрепительные работы, расчистку русел рек и капитальный ремонт гидротехнических сооружений в 10 муниципальных образованиях края в 2009 году использовано 8 350 тыс. руб.; на 2010-2011 годы запланировано 24 476,3 тыс. руб. В форме субсидий за счет средств федерального и краевого бюджетов на осуществление капитального ремонта гидротехнических сооружений в муниципальных образованиях края в 2009 году использовано 29 568,1 тыс. руб., в 2010 году направлено 41 431,9 тыс. руб.

Кроме того, на решение назревшей проблемы по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, являющихся объектами повышенного риска, в краевом бюджете на 2011-2013 годы предусмотрено финансирование мероприятий краевой долгосрочной целевой программы «Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений на территории Красноярского края на 2011-2013 годы» в сумме 306 018,1 тыс. руб.

⁵ Распоряжения Правительства края: от 16.07.2009 № 548-р (7 045 тыс. руб.), от 29.09.2010 № 813-р (14 056,2 тыс. руб.) и от 18.11.2010 № 953-р (1 821,8 тыс. руб.).

Проверка показала, что выделение средств из резервного фонда Правительства края осуществлялось с соблюдением Порядка расходования резервного фонда Правительства края в части предоставления пакета документов в обоснование необходимости проведения мероприятий по предотвращению или ликвидации чрезвычайных ситуаций и отчетов о целевом использовании средств с приложением копий документов, подтверждающих расходы. Вместе с тем следует обратить внимание на длительность процедур рассмотрения и согласования документов, не регламентированных данным порядком.

Размещение муниципальных заказов на выполнение работ и заключение муниципальных контрактов в большинстве случаев осуществлялось у единственного поставщика на основании п.6 ч.2 ст.55 Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту – Федеральный закон № 94-ФЗ). При этом в отдельных контрактах не предусматривались гарантийные обязательства подрядчика (муниципальное образование Боготольский район).

Встречными проверками использования выделенных средств резервного фонда Правительства края выявлены следующие проблемы, недостатки и нарушения, влияющие на целесообразность и эффективность указанных расходов.

1. Осуществление расходов за счет средств резервного фонда на отдельных объектах, проблемы которых требуют комплексного решения, является малоэффективным.

Так, выполненные предупредительные мероприятия по объекту «Укрепление берега ручья Боготольчик и обочины дороги по ул. Комсомольской в с. Боготол», являются лишь превентивными мерами с повторяющимися и растущими расходами (2006 год – 703,8 тыс. руб., 2009 год – 1 079,7 тыс. руб.).

Между тем берегообрушение продолжается и принимает опасный характер для жилого сектора и требует комплексного выполнения работ капитального характера по реконструкции дамбы с

поднятием дорожного полотна на основе, утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации⁶.

При наличии разработанного и замороженного рабочего проекта «Первоочередные мероприятия по инженерной защите от подтопления левобережной части г. Канска (район Попухинских озер)», который не финансируется (остаточная стоимость капитальных вложений в текущих ценах – 93 млн. руб.), за счет средств резервного фонда Правительства края в 2010 году выполнены отдельные безотлагательные мероприятия по водопонижению (использовано 1 665,3 тыс. руб.).

Подтопление левобережной части города Канска на протяжении многих лет остается одной из острейших проблем города. Талые и дождевые воды, не имея выхода из пониженных мест, заливают подвалы многоэтажных жилых домов, общественных зданий, жилых домов частного сектора. Процесс заболачивания не прекращается.

За счет средств резервного фонда Правительства края проведены работы по горизонтальной гидроизоляции наружных кирпичных стен помещений канализационных насосных станций – КНС-19 и КНС-29 города Канска; и выполнены другие работы согласно локальным сметным расчетам в общей сумме 3 897,5 тыс. руб. При этом сохраняется угроза чрезвычайной ситуации в связи с аварийным состоянием подземных несущих конструкций узловых (головных) канализационных насосных станций левобережья города. Начатые в 2007 году в рамках краевой адресной инвестиционной программы работы по объекту «Усовершенствование системы канализации в г. Канске» сроком ввода в 2010 году, с 2009 года остановлены из-за прекращения финансирования⁷.

Укрепление дороги-дамбы по ул. Заречная, соединяющей микрорайон «Рабкоп» с основной частью в с. Филимоново Канского района, лишь уменьшило зону подтопления микрорайона и в полной мере не решило проблемы гарантированной защиты населения от воздействия паводковых вод. Необходимо повышение отметки полотна дороги, перенаправление движения паводковых вод с учетом

⁶ Разработка ПСД предусмотрена в рамках мероприятий по охране окружающей среды и экологической безопасности в области использования, охраны водных объектов и гидротехнических сооружений на 2012 год, выполнение работ – на 2013 год.

⁷ в результате оптимизации расходов в 2009 году исключено финансирование в размере 45,5 млн. руб. и не учтено на 2010 год в сумме остатка 103 млн. руб.

особенностей данного участка местности, что требует проведения изысканий и выполнения работ капитального характера.

Аналогично выполнение работ по объекту «Защитная дамба ул. Элеваторная с. Ирбейское» не решило проблемы от затопления данного участка села и подвальных помещений жилых построек.

Также выполненные за счет средств резервного фонда Правительства края работы по объекту «Поднятие дорожного полотна протяженностью 700 м с увеличением водопропускной способности пропускного сооружения по ул. Октябрьской с. Кривоно Боготольского района» на сумму 2 757,4 тыс. руб. комплексно не решило имеющейся проблемы из-за межведомственной несогласованности принимаемых решений. Так, устройство насыпей железнодорожного полотна отраслевым ведомством выполнено без укладки под железной дорогой водопропускных труб, что не обеспечивает уход паводковых вод и обуславливает затопление прилегающей территории в период половодья.

Необходимость укрепления дамб в южных и восточных границах с. Бражное за счет средств резервного фонда Правительства края (расходы в 2009-2010 годах – 3 287,7 тыс. руб.) администрацией Канского района обоснована невключением в краевые программы указанных объектов. Следовательно, средства резервного фонда Правительства края использованы в качестве дополнительного источника финансирования бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности с «уходом» от соблюдения норм Бюджетного кодекса РФ (статей 79, 139).

Фотоматериалы паводка 2010 года на объекте «Берегоукрепление р. Красная Речка с увеличением водопропускной способности водосброса по ул. Тракторной в с. Красная Речка» демонстрируют затопление прилегающей территории и перелив паводковых вод через дорожную дамбу, несмотря на принятые в 2009 году меры по увеличению водопропускной способности водосброса путем замены труб (стоимость работ 1 142,5 тыс. руб.). В месте укладки трубы дорожное полотно частично смыто без существенных разрушений дамбы. Данная ситуация указывает на малоэффективность и непродолжительный характер мер, осуществленных в порядке чрезвычайного режима за счет средств резервного фонда Правительства края.

2. Отмечается непринятие своевременных и действенных мер администрациями соответствующих муниципальных образований

края по исполнению полномочий по вопросам местного значения поселений⁸.

Так, необеспечение очистки от мусора русла и береговой линии р. Тептятка в г. Ачинске, несанкционированное складирование мусора по берегам Попухинских озер и проточным канавам в г. Канске, привело к захламлению бытовым мусором, заиливанию, зарастанию кустарником и деревьями указанных объектов и способствовало в паводковый период возникновению заторов, и вследствие этого – подтоплению частного жилого сектора в прибрежной зоне.

Аналогичная ситуация по нагорной канаве и руслу притоков рек Ага и Анжа (ручьев без названия) в с. Агинское Саянского района; водоотводным канавам по ул. Тракторная в с. Талое Ирбейского района. Своевременное непроведение мероприятий по расчистке и дноуглублению нагорной канавы и русел ручьев, прочистке водоотводных канав не обеспечивало необходимую их пропускную способность при прохождении половодий и паводков, приводило к затоплению территории населенных пунктов и жилых домов.

Наряду с этим проверками отмечается необеспечение поддержания надлежащего состояния отремонтированных в 2009 году объектов: частичное засорение водопропускных труб на дороге-дамбе по ул. Заречная в с. Филимоново Канского района и на защитной дамбе на ул. Элеваторная в с. Ирбейское Ирбейского района (с видимой деформацией оголовков трубы).

3. Отсутствие ясного и четкого обозначения границ выполняемых работ и подтверждения их объема данными первичных документов.

В акте обследования и техническом задании на выполнение работ по объекту «Расчистка русла реки Тептятка и береговой линии от мусора, удаление дикой поросли в городе Ачинске» не отражена информация об исключении из общего объема работ участка, работы на котором за счет средств резервного фонда Совета администрации края были выполнены в 2008 году.

Имело место несоответствие объемов фактически выполненных работ по мероприятию «Вывоз снега 1 и 2 категории

⁸ участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения.

дорог (44 км) в г. Боготоле» (5 441,4 тыс. руб.) в первичных документах подрядчика ООО «ДПМК «Боготольская» показателям реестра выполненных работ и акта формы № КС-2 на 3 837 тонн, или на 14% от общего объема работ; а также отсутствовали подтверждающие расчеты выполненных работ с применением переводных коэффициентов определения объемно-насыпной массы снега.

Ненадлежащее составление технических заданий на выполнение работ по расчистке и дноуглублению нагорной канавы и русел ручьев (без названия) притоков рек Ага и Анжа в с. Агинское Саянского района⁹ не обеспечило возможности контроля выполненных объемов работ в ходе выездной проверки. Визуальным выборочным осмотром установлено, что на отдельных участках вдоль русел ручьев работы не выполнялись, что не обеспечило защиты от паводковых вод жителей села Агинское. Приемка работ администрацией района осуществлена формально, допущена оплата невыполненного, но включенного в акты формы № КС-2 объема работ. После окончания контрольного мероприятия, несмотря на подписание администрацией района акта встречной проверки с письменным несогласием с данными фактами, отмеченные недостатки были устранены путем выполнения работ на указанных участках подрядчиком с подтверждением фотоматериалами по устранению указанных замечаний по результатам проверки, представленными администрацией Саянского района.

Также не обеспечено качество выполненных работ по повышению пропускной способности р. Тины в д. Чарга Саянского района¹⁰. Не выполнена рекультивация земель, направленная на улучшение условий окружающей среды (вдоль береговой линии реки оставлены выкорчеванные деревья, складирован грунт навалом), что не исключает засорение русла реки и ставит под сомнение эффективность использованных средств резервного фонда Правительства края в сумме 150,2 тыс. руб.

⁹ схема выполнения работ представлена в виде поперечного сечения русел нагорной канавы и ручьев без указания размеров (глубины и ширины оснований) в продольном сечении по всей протяженности объектов.

¹⁰ Необходимость выполнения работ по расчистке, дноуглублению и спрямлению русла реки обусловлена затоплением части жилой застройки, моста через реку и предотвращением его обрушения из-за образования заторов на р. Тины и воздействия вод в период прохождения половодья. В результате выполнения работ направление течения реки возвращено в природное русло, измененное ранее для устройства водяной мельницы.

Ни в актах обследования объектов, ни в других документах не обозначены четкие границы участков улиц г. Назарово (с привязкой к номерам жилых домов), автомобильные дороги на которых восстановлены за счет средств резервного фонда Правительства края (Распоряжение Правительства края от 18.11.2010 № 953-р, 1 821,8 тыс. руб.) в порядке неотложных ремонтно-восстановительных работ на объектах, подвергшихся разрушению в результате прохождения паводковых вод в 2010 году¹¹. На момент осмотра (01.12.2010) техника с объектов выведена, выполнение работ завершено, но документально не подтверждено. При этом на участке улицы Чапаева, с № 7 по № 15, отсыпка дороги не была осуществлена.

4. Установлено использование средств резервного фонда Правительства края не в соответствии с направлением расходов, предусмотренным распорядительным документом. Так Распоряжением Правительства края от 29.09.2010 № 813-р предусмотрено выделение средств резервного фонда на проведение аварийно-восстановительных и других неотложных работ по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, связанной с паводком 2010 года, в том числе администрации г. Ачинска – 454,99 тыс. руб. на восстановление подъездных путей к понтонной переправе через р. Чулым¹². Указанные средства использованы на возмещение фактически осуществленных расходов по выполненным ранее работам (до выделения средств). Так как автомобильное движение через понтонную переправу было восстановлено с ее возведением к 30 июня. При этом на выполнение работ по восстановлению подъездных путей к понтонной переправе через р. Чулым с победителем запроса котировок – МУП «Ачинский транспорт» администрацией г. Ачинска муниципальный контракт заключен 01 октября 2010 года, акт формы № КС-2 подписан 07 октября 2010 года. Таким образом, указанные документы составлены не в момент совершения операций и содержат информацию, не соответствующую действительности по периоду времени выполнения работ.

¹¹ В результате весеннего паводка 2010 года в г. Назарово было подтоплено 165 домов, 4,47 км уличных дорог с размывом дорог общей площадью 15 645 кв. м. с разрушением земляного полотна и дорожной одежды с частичными просадками, вспучиванием, обрушением участков обочин, ставших полностью или частично непригодными к дальнейшей эксплуатации.

¹² подъездные пути к понтонной переправе размывы в период прохождения ледохода: по 20 м с двух сторон высотой до 2 м (в районе установки понтонного моста дорожное полотно имеет длину 42 м, ширину 7 м, высоту 2 м).

5. Несоответствие отдельных видов фактически выполненных работ локальному сметному расчету и акту формы № КС-2.

Так, по объекту «Берегоукрепление р. Красная Речка с увеличением водопропускной способности водосброса по ул. Тракторной в с. Красная Речка Боготольского района» вместо предусмотренной локальным сметным расчетом укладки водопропускной трубы диаметром 1,5 м фактически установлено две трубы диаметром 1 м. По объектам: «Плотина и водопропускные сооружения на р. Кибитень, с. Антропово; водопропускные сооружения и мост на р. Каргала и прилегающих участках дороги с. Антропово - п. Глядень; плотина и водопропускные сооружения на р. Адаевка, п. Красногорский, дорога по ул. Мира, с. Красная Поляна Назаровского района» виды работ «устройство стен подвалов и подпорных стен железобетонных высотой до 3-х м, толщиной до 300 мм (устройство оголовков)», фактически заменены на сборные железобетонные балки. Работы выполнены в пределах сметной стоимости без корректировки локально-сметных расчетов и актов о приемке выполненных работ формы № КС-2. Документальное согласование указанных изменений между подрядной организацией и администрацией Назаровского района не представлено.

Установлено несоответствие отдельных видов фактически выполненных работ актам формы № КС-2 по 5 объектам в Канском районе (дамбы, плотины). По трем из них в ходе проверки представлены дополнительные документы и расчеты (калькуляции на добычу скального грунта и др.), обосновывающие осуществленные расходы. По двум объектам в Канском районе: укрепление берегозащитных дамб в с. Бражное (на р. Кан в восточных и южных границах в районе водозабора) не подтверждены расходы подрядчика по выполнению работ из своих материалов в результате отсутствия у ООО «Мостовик-Восток» права пользования (лицензии) на добычу скального грунта на участках недр «9-й км Тасеевского тракта», предусмотренных транспортной схемой.

Необходимо обратить внимание на отсутствие надлежащего контроля за использованием средств резервного фонда Правительства края, выделенных администрации муниципального образования Канский район на выполнение противопаводковых мероприятий, как со стороны администрации района, так и администраций сельсоветов Канского района – получателей указанных средств, заключивших муниципальные контракты на выполнение работ. Имело место

несоответствие параметров объектов в актах обследования, составленных от разных дат и разными ведомствами, не составлялись акты скрытых работ.

6. Отсутствие обоснованных расчетов заготовки строительного камня администрацией Саянского района в объеме 10 000 куб. м (Распоряжение Правительства края от 11.06.2010 № 495-р на производство буровзрывных работ в карьере «Сибиряцкая гора» вблизи села Агинское Саянского района¹³ на сумму 1 403,3 тыс. руб.) в целях предотвращения чрезвычайных ситуаций, связанных с размывом полотна автомобильных дорог общего пользования местного значения Саянского района. Администрацией Саянского района муниципальный контракт заключен в порядке размещения заказа у единственного поставщика (ГП «КрайДЭО»), что в соответствии с п.6 ч.2 ст.55 Федерального закона № 94-ФЗ предопределяло заключение контракта в объеме, необходимом для ликвидации последствий непреодолимой силы. Между тем на дату окончания проверки израсходовано лишь 200 куб. м заготовленного скального грунта¹⁴, или 2% от общего количества, что указывает на неэффективное использование средств резервного фонда Правительства края в сумме 1 375,2 тыс. руб.

б) по средствам резервного фонда Правительства края, выделенным агентству ГО, ЧС и ПБ края и министерству ЖКХ края

В соответствии с распоряжениями Правительства края на проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в паводковый период на территории края в 2009-2010 годах агентству ГО, ЧС и ПБ края и министерству ЖКХ края из резервного фонда Правительства края выделено 29 900,2 тыс. руб., с уменьшением расходов от первоначально заявленных объемов в 2009 году в 2 раза; в предыдущие 4 года – от 3 до 10 раз, с внесением изменений в распорядительные акты Правительства края с учетом фактического исполнения расходов. Средства резервного фонда не использовались в первоначально планируемом объеме в связи с отсутствием необходимости в экстренной доставке взрывчатых материалов в северные районы края, проведения взрывных работ для

¹³ лицензия на пользование участков недр в карьере «Сибиряцкая гора» выдана ГП «КрайДЭО».

¹⁴ при проведении ремонтных работ жилого дома в связи с его повреждением в результате весеннего паводка (6 куб. м), в оставшемся объеме – на ремонтно-восстановительные работы дорожного полотна, отсыпку гребня плотин, отсыпку оврага).

предотвращения ледовых заторов, обеспечения продуктами питания пострадавшего населения и др.

***в) по средствам резервного фонда Правительства края,
выделенным министерству транспорта края***

Решением краевой КЧС от 07.07.2010 № 27 затраты на проведение ремонтно-восстановительных работ на автомобильных дорогах общего пользования Красноярского края и искусственных сооружений на них, подвергшихся разрушению в результате прохождения паводковых вод в 2010 году, признаны неотложными расходами. В результате воздействия паводковых вод в особых природно-климатических условиях 2010 года разрушению подверглись 70 объектов автодорожной структуры, или в 4 раза больше по сравнению с ежегодными данными, начиная с 2007 года. Этому способствовало ухудшение транспортно-эксплуатационного состояния существующей сети автомобильных дорог. Из общей протяженности краевой дорожной сети 12 127,6 км (на 01.01.2009) 3 626,2 км (29,9%) дорог находятся в критической фазе и требуют незамедлительного ремонта; около 5 621 км – в состоянии «отложенного ремонта». К тому же нормативное содержание автомобильных дорог не предусматривает затраты на их восстановление в случае разрушения в результате прохождения паводковых вод.

Необходимая потребность в средствах на аварийно-восстановительные работы автодорог (168 623 тыс. руб.) в 2010 году не была обеспечена финансированием в рамках долгосрочной целевой программы «Дороги Красноярья» на 2009-2011 (далее по тексту – ДЦП «Дороги Красноярья») на сумму 100 206 тыс. руб., выделенных из резервного фонда Правительства края¹⁵ министерству транспорта края для краевого государственного бюджетного учреждения «Управление автомобильных дорог по Красноярскому краю» (далее по тексту – КГБУ «КрУДор») на проведение неотложных ремонтно-восстановительных работ на автомобильных дорогах общего пользования края и искусственных сооружений на них (49 участков автодорог и 4 моста), подвергшихся разрушению в результате прохождения паводковых вод в 2010 году.

При этом перечень подлежащих ремонту объектов включает автомобильные дороги общего пользования и искусственные

¹⁵ Распоряжение Правительства края от 13.08.2010 № 693-р.

сооружения на них (мосты) не только регионального, но и межпоселенческого значения, полномочия в отношении которых Федеральным законом № 131-ФЗ¹⁶ отнесены к вопросам местного значения муниципального района, на что неоднократно обращалось внимание в заключениях Счетной палаты края. Кроме того, в указанный перечень необоснованно включен мост на автодороге Чарга-Николаевка в Ирбейском районе, подвергшийся разрушению в результате возгорания, а не вследствие прохождения паводковых вод в 2010 году (стоимостью работ 3 100 тыс. руб.), что не отвечает условию целевого выделения средств из резервного фонда Правительства края. Также обращаем внимание, что выполненные работы на двух из трех мостов¹⁷ в соответствии с п.14 ст.1 Градостроительного кодекса относятся к реконструкции.

Проведение неотложных ремонтно-восстановительных работ по ликвидации разрушений на автомобильных дорогах общего пользования края осуществлено на сумму 87 921 тыс. руб.; на искусственных сооружениях (мостах) на них – на 12 285 тыс. руб. согласно 52 государственным контрактам, заключенным КГБУ «КрУДор» с 15 подрядными организациями (путем размещения заказа у единственного подрядчика), которые на данных участках автодорог выполняют весь комплекс работ по их содержанию.

В соответствии с условиями государственных контрактов гарантийный срок нормальной работы объекта (дороги) и входящих в него инженерных систем, оборудования, материалов и работ составляет лишь 12 месяцев. Недолгий срок гарантии предопределяет кратковременный характер вложения средств.

Для финансирования работ за счет средств резервного фонда Правительства края в сводные сметные расчеты были включены лишь строительно-монтажные работы (прямые затраты) в виду кратковременного периода производства работ. В результате этого расчетная стоимость ремонта 1 км дорог, выполненного за счет средств резервного фонда Правительства края (5 120 тыс. руб.) на 20%

¹⁶ к вопросам местного значения муниципального района отнесена дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (п.5 ст.15).

¹⁷ мост через реку Абан на участке км 1+050 автомобильной дороги Самойловка-Суздалево в Абанском районе и мост через ручей на участке км 6+900 автомобильной дороги Чарга-Николаевка в Ирбейском районе.

ниже, чем по ДЦП «Дороги Красноярья» (по плану на 2010 год – 6 425 тыс. руб.).

За счет средств резервного фонда Правительства края введено 49 участков автодорог общей протяженностью 16,475 км, 37 водопропускных труб и 151,45 пог. м мостов (из них: по межпоселенческим автодорогам – 3,47 км, 13 труб на общую сумму 27 265 тыс. руб.).

Выполнение работ подтверждено актами формы № КС-2 и соответствует физическим показателям, заявленным в титульном листе. Выездные осмотры визуально подтверждают выполнение работ. Отдельные видимые недостатки по качеству выполненных работ на участках автомобильных дорог: Заозерный-Агинское км 23+615 и Ирбейское-Верхняя Уря-Байкал км 22+600 (неоднородная укладка асфальтового покрытия, просадка обочины дорожного полотна, недовыполнение отсыпки откоса дорожного полотна, отсутствие оголовков трубы), устранены в ходе проверки с представлением подтверждающих фотоматериалов.

Следует отметить, что выполнение аварийно-восстановительных работ по устранению последствий паводка на участках автомобильной дороги Верх-Амонаш-Амонаш в Канском районе (км 2+750 – км 2+950¹⁸ и км 12+850 – км 12+980¹⁹) комплексно не решило имеющихся там проблем: разрушение прилегающего склона вследствие паводковых вод наблюдается выше восстановленного участка (км 12+850 – км 12+980) автомобильной дороги, что при не проведении своевременно соответствующих мероприятий не исключает подмыв дорожного полотна в дальнейшем. Наличие крутого изгиба на втором участке (км 2+750 – км 2+950 в районе моста) также сохраняет вероятность подмыва дорожного полотна и требует проведения работ на основе разработанной и утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации.

¹⁸ произведена разработка и выравнивание подмытого паводковыми водам откоса земляного полотна и обочины вдоль участка дороги, укрепление кювета скальным грунтом для создания дренирующего грунта по пути движения паводковых вод.

¹⁹ произведена разработка и выравнивание склона вдоль участка дороги, восстановление и укрепление скальным грунтом водоотводной канавы; восстановление обочины дорожного полотна.

**Исполнение расходов на выполнение мероприятий по предотвращению других чрезвычайных ситуаций
а) в связи с аварией на Саяно-Шушенской ГЭС**

В целях предотвращения чрезвычайных ситуаций, связанных с возможными ограничениями в централизованном электроснабжении и возможным полным прекращением водосброса Саяно-Шушенской ГЭС вследствие аварии на Саяно-Шушенской ГЭС²⁰, из резервного фонда Правительства края в 2009 году на основании 6 распоряжений Правительства края выделены средства в размере 120 460 тыс. руб. (46,2% от общего объема расходов резервного фонда Правительства края в 2009 году). Из них 105 460 тыс. руб. на приобретение дизельных электростанций и других резервных источников электроснабжения для муниципальных образований и учреждений края. Решениями краевой КЧС указанные расходы признаны неотложными расходами на предотвращение чрезвычайных ситуаций. Потребность в передвижных дизельных электростанциях для муниципальных образований края, находящихся в зоне с вероятным введением ограничений в централизованном электроснабжении, определена в количестве 102 шт. на общую сумму 100 000 тыс. руб. В нарушение п. 7 Порядка расходования резервного фонда Правительства края отсутствуют экономические расчеты объема расходов и обоснования запрашиваемого количества дизельных электростанций в составе отчетов муниципальных образований края, представленных в министерство финансов края (имеются только по администрации Ужурского района).

Закупки дизельных электростанций муниципальными образованиями края (кроме Северо-Енисейского района) осуществлены без проведения конкурсных процедур согласно п.6 ч.2 ст.55 Федерального закона № 94-ФЗ на основании 109 муниципальных контрактов у 12 поставщиков. Из них: с наибольшим объемом поставок – ООО «МегаВатт» (77 контрактов на сумму 78 878,5 тыс. руб.) и ООО «Энергострой» (12 контрактов, 13 506,8 тыс. руб.). Стоимость продукции включала расходы на погрузочно-разгрузочные работы, на предпродажную подготовку,

²⁰ Авария на Саяно-Шушенской ГЭС, произошедшая 17 августа 2009 года, является индустриальной техногенной катастрофой, крупнейшей в истории на гидроэнергетическом объекте России. Режим чрезвычайной ситуации, введенный в Хакасии 17 августа 2009 года, был отменен 28 августа 2009 года. По состоянию на 01.09.2009 объявлен режим высоких рисков, в связи с работой энергетики в напряженном режиме.

доставку до места приема-передачи и обучение персонала покупателя. Вызывает сомнение обоснованность установления равных цен независимо от места доставки оборудования (г. Красноярск, или муниципальные образования края). Муниципальные контракты не содержали перечня комплектации поставляемых дизельных станций.

Проверка показала, что по 9 контрактам поставки на сумму 32 659 тыс. руб. осуществлены с нарушением сроков от 2 до 47 дней. Расчетный размер неустойки в соответствии с условиями муниципальных контрактов составил 238,4 тыс. руб., претензионно-исковая работа по ним не проводилась.

Кроме того, администрацией Курагинского района за счет средств резервного фонда Правительства края, выделенных на приобретение дизельных электростанций, приобретен кабель на сумму 104,9 тыс. руб. Указанные средства подлежат восстановлению в краевой бюджет. Администрациями Ермаковского, Шушенского и Курагинского районов вместо указанных в распоряжении Правительства края № 807-р передвижных дизельных электростанций, приобретены стационарные в количестве 13 шт. на сумму 12 206,2 тыс. руб.

В нарушение требований п.12 Распоряжения Правительства края от 15.06.2009 № 433-р шесть муниципальных контрактов на сумму 4 852,5 тыс. руб., а также муниципальный контракт на поставку резервного дизель-генератора для дизельной электростанции городского поселения Диксон стоимостью 3 379,5 тыс. руб. (распоряжение Правительства края от 20.05.2010 № 414-р) были заключены на условиях 100% предоплаты.

Выездные проверки показали, что приобретенные муниципальными образованиями дизельные электростанции внесены в Реестр муниципальной собственности и в соответствии с договорами безвозмездного пользования (хранения) переданы обслуживающим организациям в сфере жилищно-коммунального хозяйства, осуществлена их пробная эксплуатация на местах, а также практическое применение на выездах в поселениях. В некоторых случаях прицепы к передвижным дизельным электростанциям не зарегистрированы в установленном порядке (г. Ачинск, Ирбейский и Назаровский районы); документально не подтверждена передача дизельной электростанции в Ирбейском районе.

Не во всех проверенных муниципальных образованиях имеются утвержденные схемы использования ДЭС для обеспечения

независимого резервного питания (Ирбейский район); в единичном случае приняты технические регламенты по действию персонала в случае введения ограничения или аварийного отключения электроснабжения объектов жизнеобеспечения (МУП «Ачинские коммунальные системы»). Уличное хранение передвижной дизельной электростанции мощностью 200 кВт МУП «Ачинские коммунальные системы» осуществляется отдельно от прицепа, находящегося в помещении. На территории МУЗ «Назаровская ЦРБ» в целях обеспечения сохранности передвижная дизельная электростанция находится без сцепного устройства, кабеля и колес (установлена на «колодках»), хранящихся на складах автохозяйства учреждения в 10 км от места нахождения ДЭС, что не обеспечивает надлежащей оперативности ее применения.

В целях предотвращения чрезвычайной ситуации, связанной с возможным полным прекращением водосброса Саяно-Шушенской ГЭС, для гарантированного обеспечения водоснабжения населения за счет средств резервного фонда Правительства края в соответствии с муниципальными контрактами выполнены работы по устройству двух дополнительных скважин (глубиной до 100 м и до 130-150 м) в селах Сизая и Казанцево Шушенского района на сумму 5 000 тыс. руб. Необходимость указанных расходов на организацию дополнительных скважин обусловлена недостаточной глубиной действующих (до 14 и 30 м), что с понижением уровня воды в р. Енисей в случае полного прекращения водосброса с Саяно-Шушенской ГЭС повлечет остановку работы водозабора из-за ухода воды в скважинах. Следует отметить, что перечень работ по локальным сметным расчетам и актам о приемке выполненных работ не в полной мере соответствует техническому заданию по бурению разведочно-эксплуатационных скважин.

Для гарантированного обеспечения водоснабжения населения за счет средств резервного фонда Правительства края администрацией города Минусинска обеспечено выполнение комплекса работ на городских водозаборных сооружениях с расконсервацией десяти водозаборных скважин и ремонтом двух водонапорных башен на общую сумму 10 000 тыс. руб. При этом отмечается несоответствие хронологической последовательности принимаемых решений: муниципальный контракт на выполнение работ заключен муниципальным учреждением «Единый заказчик» г. Минусинска 14.10.2009, или почти на месяц раньше передачи ему указанных

полномочий и за 15 дней до согласования сметных расчетов министерством ЖКХ края; за 18 дней до принятия распоряжения Правительства края о выделении средств.

б) в связи с возгоранием лигнина на полигоне лигнинохранилища Канского района

Проблемы экологической и пожарной безопасности лигнинохранилищ гидролизных заводов России, из числа признанных банкротами, становятся повсеместной проблемой. При закладке гидролизного лигнина на отведенных полигонах вопросы площадочного возгорания не учитывались. Локальные возгорания подавлялись оперативно имевшейся на полигонах техникой. В результате прекращения деятельности заводов лигнинохранилища превращались в несанкционированные свалки промышленных и бытовых отходов с повышенной пожароопасностью.

Отвал лигнина²¹, биохимического завода (ЗАО «Канский БХЗ») на территории Канского района был организован решением райсовета в 1978 году. Площадь полигона лигнинохранилища Канского района составляет 20 гектаров. Лишь первые 10 лет полигон был лигнинохранилищем, а затем сюда стали свозить вначале шламы²², в дальнейшем – нелегально все промышленные отходы завода, в том числе I-II класса токсичности. Этому способствовало не критичное отношение надзорных органов к состоянию дел на полигоне, характеру складирования и типу промотходов.

С прекращением вывоза лигнина и выводом обслуживающей техники началось его возгорание, к осени 2009 года интенсивное возгорание, сопровождающееся выделением дыма, пыли и угарного газа на территории Канского района, распространилось по территории района. В зону загрязнения продуктами горения промышленных отходов попали населенные пункты: д. Ашкаул, п. Бражное, с. Чечеул, п. Зеленый Луг и юго-восточная окраина г. Канска общей численностью населения 102,5 тыс. человек. Решением Арбитражного

²¹ Лигнин – органическое соединение, содержащееся в клеточных оболочках сосудистых растений. Гидролизный лигнин образуется в процессе гидролиза растительного сырья разбавленной серной кислотой при производстве гидролизного спирта, кормовых дрожжей и фурфурола; представляет из себя мелкие остатки древесины (опилки) с полностью удаленной из волокон целлюлозой. Причины горения: высокая теплотворная способность, остаточная серная кислота, наличие смолистых веществ, образование взрывоопасных с лигнином паровоздушных смесей, малая плотность лигнина, обеспечивающая вентиляцию и способствующая горению.

²² Шлам – осадок из отстойников после механической очистки стоков, вывозится в специальных цистернах.

суда Красноярского края от 03.03.2010 ЗАО «Канский БХЗ» ликвидировано, нереализованное и неликвидное имущество предприятия передано администрации г. Канска.

Сложившаяся ситуация показывает, что своевременно нерешенные проблемы субъекта коммерческой деятельности переложены на органы исполнительной власти края. В целях принятия незамедлительных мер по ликвидации негативных последствий для населения города Канска и Канского района и окружающей природной среды решением краевой КЧС от 07.06.2010 № 21 признана необходимость проведения работ по предотвращению повторного возгорания лигнина на полигоне лигнинохранилища Канского района, как расходов на проведение мероприятий по предотвращению чрезвычайной ситуации, с размещением заказа у единственного поставщика – ГП «КрайДЭО» с использованием документации, разработанной по заказу администрации Канского района Лимнологическим институтом СО РАН. Из резервного фонда Правительства края на указанные цели выделено 50 000 тыс. руб. (Распоряжение Правительства края от 25.06.2010 № 554-р).

Проверка показала, что в процессе выполнения работ к государственному контракту от 26.06.2010 № 82, заключенному между ГП «КрайДЭО» и Центром ГО и ЧС на сумму 50 000 тыс. руб., подписано дополнительное соглашение от 08.09.2010 с новой редакцией локального сметного расчета, существенно отличающегося от первоначальной сметы в части отдельных видов и объемов работ, примененных обоснований расценок в пределах общей стоимости работ. Внесение изменений в проектные документы было вызвано недостаточным количеством и качеством используемого для тушения материала (зола Канской ТЭЦ) и восполнением его смесью из золошлакового материала и грунта; заменой вида посевных трав.

Порядок и условия расчетов по государственному контракту соблюдены. Акт формы № КС-2 от 14.09.2010 соответствует уточненному локальному сметному расчету в объеме 50 000 тыс. руб. Согласно акту приемочной комиссии о приемке законченного строительством объекта от 14 сентября 2010 года, работа по предотвращению возгорания лигнина выполнена, объект принят. Подрядной организацией ГП «КрайДЭО» выдан гарантийный паспорт сроком на 3 года.

В результате выполненных работ потушено 100% очагов возгорания. Существующая в центре лигнинохранилища незаконная

свалка промышленных отходов полностью законсервирована и в таком состоянии угрозы для реки Кан и расположенного недалеко Канского городского водозабора не представляет. Откосы полигона в соответствии с технической документацией оположены и укрыты грунтом в количестве 463,9 тыс. тонн, смесью из золошлаковых материалов (108,2 тыс. тонн) и грунта. Проведен посев 0,75 тонн смеси луговых трав с использованием 33 тыс. тонн перегноя. Полигон по всему периметру окопан рвом глубиной от 1 до 2-х метров для воспрепятствования проезда на полигон машин с ТБО.

Необходимо отметить, что решением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 02.09.2010 № 164 мониторинговые наблюдения учреждениями Роспотребнадзора по Красноярскому краю за уровнем заболеваемости в исследуемых населенных пунктах Канского района по обращаемости населения были прекращены. Так как на фоне проводимых в 2010 году мероприятий по изоляции горящего слоя в районе расположения полигона лигнина и фиксируемого снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха отмечено снижение уровня распространенности экологически обусловленных заболеваний в исследуемых населенных пунктах Канского района. С учетом этого можно говорить о результативности осуществленных расходов средств резервного фонда Правительства края. Вместе с тем показатели состояния окружающей среды недостаточно оптимистичны.

Результаты мониторинга влияния полигона на состояние окружающей среды и здоровье людей, проводимого надзорными органами²³ путем отбора проб атмосферного воздуха в 8 точках до начала выполнения работ (протоколы анализа от 19.07.2010), во время проведения работ (12.08.2010) и после их окончания (21.10.2010), показали, что по отношению к максимально-разовым ПДК загрязняющих веществ установленные гигиенические нормативы по результатам всех замеров не были превышены. Вместе с тем содержание фенола и формальдегида во всех случаях превышает предельно допустимые среднесуточные концентрации (ПДКсс) по минимальному значению в 1,3-3,6 раза – по фенолу и от 2,4 до 4,8 раз

²³ служба по контролю в сфере природопользования края, филиал ФГУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Сибирскому федеральному округу» Канский межрайонный отдел лабораторного анализа и технических измерений.

– по формальдегиду. При этом превышение ПДК по формальдегиду по замерам во время проведения работ выше, чем до их начала в 6 точках. После окончания работ значение показателя превышает ПДКсс и, кроме того, в 5 точках замера больше первоначальных значений показателя (до начала выполнения работ). Содержание фенола в атмосферном воздухе по замерам, выполненным после окончания работ, снизилось во всех точках замера по сравнению с первоначальным значением, но по-прежнему выше ПДКсс от 1,3 до 1,9 раз.

в) в связи с хранением пестицидов и агрохимикатов с истекшим сроком годности

К полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами в соответствии со ст.6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» отнесено проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами; разработка и реализация региональных программ в области обращения с отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами.

Распоряжениями Правительства края от 18.03.2010 № 185-р и от 14.05.2010 № 389-р из средств резервного фонда Правительства края министерству природных ресурсов и лесного комплекса края (далее по тексту – Минприроды края) на утилизацию пестицидов и агрохимикатов с истекшим сроком годности в целях предотвращения чрезвычайных ситуаций на территории Сухобузимского и Краснотуранского районов выделено в целом 2 511,4 тыс. руб.

В соответствии с заключенными Минприроды края государственными контрактами с ЗАО «Зеленый город» на сумму выделенных средств осуществлена утилизация 24 970 кг пестицидов и агрохимикатов с истекшим сроком годности, относящихся к высокотоксичным веществам 1-3 класса опасности для окружающей среды²⁴, находящихся на хранении признанных банкротами сельскохозяйственных предприятий в Сухобузимском и

²⁴ Пестициды, обладая высокой биологической активностью, направленной на уничтожение вредных живых объектов, представляют реальную опасность для окружающей среды и здоровья человека. Нарушение требований при их хранении приводит к накоплению в почве, подземных, грунтовых водах и водных объектах тяжелых металлов, фосфора, канцерогенных и общеядовитых веществ.

Краснотуранском районах. Проверка показала, что указанные работы на территории Сухобузимского района были выполнены с нарушением срока, установленного государственным контрактом.

Необходимо обратить внимание, что выполненный объем работ за счет средств резервного фонда Правительства края составляет 13,4% от выявленного количества устаревших пестицидов и ядохимикатов по итогам их инвентаризации (186,8 тонн)²⁵, проведенной лишь в 9 районах края, что также создает угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций в других местах хранения и требует решения данного вопроса в плановом порядке.

Между тем в 2011 году финансирование на указанные цели не предусмотрено и снижено на 2012-2013 годы (по 1 540,2 тыс. руб. в год). В 2007-2008 годах расходы по утилизации пестицидов и ядохимикатов с истекшим сроком годности были осуществлены в суммах 7 300 тыс. руб. и 15 000 тыс. руб. (149,1 тонны) за счет средств резервного фонда Совета администрации края и в рамках мероприятий по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности соответственно.

Исполнение расходов на выполнение ремонтно-восстановительных работ в целях обеспечения жизнедеятельности населения

а) на проведение неотложных ремонтно-восстановительных работ объектов инженерной инфраструктуры поселка Минино

Проверка показала, что непринятие органами исполнительной власти края своевременных управленческих решений привело к аварийному состоянию объектов инженерной инфраструктуры поселка Минино (оборудование котельной, сети тепло- и водоснабжения, водонапорная башня и скважина) и неотложным расходам по их капитальному ремонту с использованием средств резервного фонда Правительства края без проведения конкурсных процедур, необеспечение надлежащего качества выполненного капитального ремонта объектов, что подтверждается следующим.

1. Не обеспечено разграничение и безвозмездная передача в муниципальную собственность имущества, закрепленного за созданным в январе 2008 года краевым государственным автономным

²⁵ проведенной в 2008-2009 годах ОАО «СибНИИГиМ» по заказу некоммерческой автономной организации «Центр международных проектов» в рамках выполнения проекта Арктического совета АКАП «Экологически обоснованное управление запасами устаревших пестицидов в Российской Федерации».

учреждением «Красноярское управление лесами» (далее по тексту – КГАУ «Красноярсклес»), предназначенного для решения вопросов местного значения. В результате этого на балансе Мининского филиала КГАУ «Красноярсклес» было оставлено имущество, относящееся к объектам жилищно-коммунального комплекса, используемое для решения вопросов местного значения Мининского сельского Совета Емельяновского района (далее по тексту – Мининский сельсовет). Рекомендации Наблюдательного Совета КГАУ «Красноярсклес» (от 26.02.2009) о проведении передачи имущества Мининскому сельсовету до настоящего времени не исполнены. Объекты имущества находятся в безвозмездном пользовании администрации Мининского сельсовета по договорам (от 03.08.2010 и от 30.07.2010), содержащим условие своевременного осуществления текущего и капитального ремонтов имущества.

2. Предписанием Енисейского межрегионального территориального управления технологического и экологического надзора от 07.04.2008 по результатам проверки тепловых энергоустановок (котельной) Мининского филиала КГАУ «Красноярсклес» указано на недостаточное внимание вопросам надежной безаварийной работы тепловых энергоустановок и определено выполнить 29 мероприятий по отмеченным нарушениям²⁶.

3. Актами комиссионного обследования инженерной инфраструктуры Мининского филиала КГАУ «Красноярсклес»: от 10.07.2009²⁷, отмечено аварийное состояние теплового оборудования и электрохозяйства котельной; изношенность тепловых и водопроводных сетей; отсутствие насоса с водоподъемными трубами на резервной скважине и бездействие по подготовке к отопительному сезону; от 31.08.2009 отмечено, что 04 апреля 2009 года в результате высокого износа перестали функционировать котельное

²⁶ в частности: провести техническое освидетельствование водогрейных котлов и инструментальное обследование дымовой трубы; выполнить антикоррозийное покрытие и тепловую изоляцию трубопроводов в котельной и по каналу теплотрассы; оборудовать котельную вытяжной вентиляцией и др.

²⁷ в составе администраций Емельяновского района и Мининского сельсовета, представителей Мининского филиала КГАУ «Красноярсклес» и муниципального учреждения служба «Заказчика» по управлению жилищно-коммунальным хозяйством и жилищной политики Емельяновского района (далее по тексту – служба заказчика Емельяновского района).

оборудование, тепловая и водопроводная сеть, водозабор, в том числе водоподъемная скважина и водонапорная башня²⁸.

4. Решениями КЧС Емельяновского района на объектах тепловодоснабжения Мининского филиала КГАУ «Красноярсклес» с 01 августа 2009 года введен режим функционирования «Повышенная готовность»; со 02 сентября 2009 года – «Чрезвычайная ситуация». Отнесение ситуации с подготовкой к отопительному периоду 2009/2010 годов в п. Минино к «Чрезвычайной» агентством ГО, ЧС и ПБ края не поддержано. Решением краевой КЧС от 24.08.2009 расходы по восстановлению котельной, участков тепловых и водопроводных сетей и водобашни в п. Минино признаны неотложными расходами по ремонту и восстановлению объектов инженерных инфраструктур. Распоряжением Правительства края от 16.09.2009 № 711-р из средств резервного фонда Правительства края администрации Емельяновского района выделено 12 940 тыс. руб. на проведение неотложных ремонтно-восстановительных работ объектов инженерной инфраструктуры поселка Минино в целях обеспечения жизнедеятельности населения. В то время как в законодательном порядке бюджетам муниципальных образований края предусмотрено предоставление субсидий на реализацию неотложных мероприятий по повышению эксплуатационной надежности объектов жизнеобеспечения муниципальных образований края.

5. Муниципальный заказ на выполнение работ в соответствии с решением администрации Емельяновского района размещен службой заказчика Емельяновского района у единственных подрядчиков ООО «Ачинский Котельный Завод» и ООО «ПолимерМонтажСервис» (муниципальные контракты от 21.09.2009: № 334-09 и № 335-09 – по капитальному ремонту котельной (4 780 тыс. руб.) и капитальному ремонту сетей тепло- и водоснабжения, капитальному ремонту водонапорной башни, ремонту

²⁸ Котельная: установленная мощность 4,13 Гкал/час, необходима замена: котлоагрегатов № 1 ДКВ-2,5 (1990 год), кпд снижен до 40%, паспортный кпд – 65%) и № 2 МВК-ТКС-1 (2001 год, кпд снижен до 48%, паспортный – 65%); дымососов, вентиляторов, электросиловых кабелей, вводнораспределительного устройства, постов управления механизмами. Необходимо проведение капитального ремонта: транспортеров угледодачи и шлакоудаления со сменой дробилки установкой забрасывателей угля. Тепловые и водопроводные сети находятся в эксплуатации более 30 лет. Необходима полная смена трубопроводов с ремонтом тепловых камер и водопроводных колодцев; установка пожарных гидрантов. На водозаборе отсутствует насос и водоподъемные трубы.

скважины (8 160 тыс. руб.) соответственно), сроком проведения работ до 01.10.2009 и гарантией качества в течение 2 лет.

Проверкой установлена оплата работ по объекту «Капитальный ремонт сетей тепло- и водоснабжения, водонапорной башни, скважины» по документам (акт формы № КС-2) с превышением стоимости фактически выполненных работ на общую сумму 664,3 тыс. руб. (664 266 рублей)²⁹ в нарушение ст. 9 Федерального закона от 21.11.1996 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете». Допущенные в результате этого неправомерные расходы средств резервного фонда Правительства края подлежат восстановлению в краевой бюджет. Кроме того, имело место формальное составление актов освидетельствования скрытых работ по указанному объекту; использование отдельных видов материалов с истекшими сроками действия документов, удостоверяющих их качество; отсутствие прайс-листов по ценам на использованные материалы на общую сумму 3 283,5 тыс. руб.

Проверка показала, что с момента начала эксплуатации котлов зафиксирован выход из строя рабочего котла № 1 КВЦ-2,0 (через 12,5 месяцев) и резервного котла № 2 КВЦ-2,5 – после 36 дней его работы (при его запуске в период ремонта основного котла), неполадки в работе которого, из-за ненадлежащего качества сварных швов, обнаруживались и при его пробной эксплуатации после окончания монтажа. Имеются недоработки, связанные с расстановкой оборудования котла № 2 КВЦ-2,5, затрудняющие проведение надлежащего обслуживания.

На дату выездной проверки (16.12.2010), по истечении 16 дней после выхода из строя резервного котла, неисправность не устранена, котел не работает. Кроме того не работают циклоны (золоуловители) и дымососы. Неутепление уличных труб газоходов привело к выходу из строя газоходов и дымовой трубы из-за застревания в них льда и продуктов распада при горении, в результате этого – нарушена технология вывода отработанного топлива в атмосферу (минуя дымовую трубу).

²⁹ в связи с необоснованным применением территориальных единичных расценок на строительные и специальные строительные работы (ТЕР-2001) Красноярского края; ошибками применения индексов при переводе текущих цен материалов в базу 2001 года, частичным не проведением работ по демонтажу теплотрассы. Расчет сметной стоимости работ основан на ответе ФГУ «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов» филиал по Красноярскому краю на запрос Счетной палаты края.

б) на приобретение дизельных электрических установок

Распоряжением Правительства края от 23.10.2009 № 820-р администрации Ермаковского района выделено 668,7 тыс. руб. на приобретение и монтаж дизельной электрической установки для обеспечения бесперебойного электроснабжения поселка Арадан. Необходимо отметить, что ситуация с заменой дизель-электроустановки была прогнозируемой. По информации агентства ГО, ЧС и ПБ края расходы на приобретение и монтаж дизель-электроустановки не являются непредвиденными и должны осуществляться в плановом порядке. Проверка показала, что распоряжением Правительства края средства резервного фонда в сумме 668,7 тыс. руб. были выделены на приобретение и монтаж дизельной электрической установки, фактически в полном объеме использованы на приобретение.

С момента признания краевой КЧС расходов на приобретение дизель-генератора для городского поселения Диксон расходами на проведение мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, связанных с рисками возможных повреждений резервной воздушной ЛЭП и ограничений подачи электрической энергии (26.03.2010), до передачи приобретенного дизель-генератора получателю (акт приема-передачи оборудования от 02.07.2010) прошло более 3 месяцев. Расходы за счет средств резервного фонда Правительства края на приобретение резервного дизель-генератора для дизельной электростанции городского поселения Диксон в администрации Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района составили 3 379,5 тыс. руб. (распоряжение Правительства края от 20.05.2010 № 414-р). Закупки осуществлены у ООО «МегаВатт» на условиях 100% предоплаты.

Исполнение расходов на проведение аварийно-восстановительных и других неотложных работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций

По данным наблюдений метеорологических станций Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды с 5 по 18 мая 2009 года на территориях, городов Канск, Назарово и Шарыпово, Назаровского и Рыбинского районов наблюдался шквалистый усиленный ветер, сопровождавшийся пыльной бурей, грозами, скоростью ветра 25 м/сек и более и достигший опасных явлений. В результате ураганного ветра нарушены условия жизнедеятельности около 200 тыс. населения в

части обеспечения водой, электроэнергией, отведением канализационных вод, исправным жильем. Повалены столбы, деревья, снесены и разрушены крыши домов, нарушено автомобильное движение. Данная ситуация классифицирована как чрезвычайная ситуация природного (метеорологического) характера регионального масштаба.

На проведение аварийно-восстановительных и других неотложных работ по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, связанной с сильным ветром в мае 2009 года, распоряжением Правительства края от 30.10.2009 № 849-р администрациям городов и районов края выделено 12 825,1 тыс. руб. на основании представленных документов, обосновывающих необходимость проведения работ в указанном объеме расходов. Финансирование расходов осуществлено министерством финансов края в ноябре-декабре 2009 года в полном объеме. Неиспользованные муниципальными образованиями средства в сумме 418,9 тыс. руб. возвращены в краевой бюджет в декабре 2009 года.

Проверка показала, что к моменту принятия распоряжения Правительства края о выделении средств из резервного фонда Правительства края практически все аварийно-восстановительные работы по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации от сильного ветра в городах Канск и Назарово были выполнены, но не подтверждены документально и не оплачены. Большая часть работ произведена непосредственно после возникновения чрезвычайной ситуации (в мае-июне 2009 года), так как нанесенные повреждения требовали принятия незамедлительных мер по восстановлению объектов. Выборочным визуальным осмотром выполнение работ подтверждается.

Таким образом, средства резервного фонда Правительства края, истребованные и выделенные на проведение аварийно-восстановительных работ, фактически были использованы на возмещение затрат по выполненным ранее работам, что не отвечает условию распорядительного документа Правительства края о выделении указанных средств. Оплата работ осуществлена по документам, не соответствующим действительности в части временного периода их выполнения. Так, к моменту заключения муниципальных контрактов (после выделения средств – в ноябре-декабре 2009 года) предмет контрактов – выполнение аварийно-восстановительных работ, отсутствовал. В нарушение п. 4 ст. 9

Федерального закона от 21.11.1996 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» принятые к учету и оплате документы составлены не в момент совершения операции, а только спустя 5-7 месяцев после нее.

Проверкой установлено, что после проведения аварийно-восстановительных работ по частичным повреждениям кровель 12 жилых домов в г. Назарово и 4-х – в г. Канске, поврежденных в результате сильного ветра, на сумму 647,1 и 17 тыс. руб. был осуществлен полный ремонт крыш указанных объектов за счет средств, выделенных на реализацию Постановления Правительства края от 24.03.2009 № 144-п «Об утверждении региональной адресной программы «Проведение капитального ремонта многоквартирных домов на территории Красноярского края» на 2009 год» в объемах 9 592,7 тыс. руб. и 4 126,2 тыс. руб. соответственно.

Выводы

1. Проверкой охвачено 82,4% объема средств резервного фонда за 2009 год в сумме 214 616,1 тыс. руб. и 61,6% (251 407 тыс. руб.) – за 2010 год. Указанные средства использованы: на мероприятия по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, связанных с влиянием паводковых вод – 259 270,6 тыс. руб. (в том числе на ремонтно-восстановительные работы автомобильных дорог общего пользования – 100 206 тыс. руб.); на предупреждение других чрезвычайных ситуаций – 172 971,4 тыс. руб. (в том числе в связи: с аварией на Саяно-Шушенской ГЭС – 120 460 тыс. руб., с возгоранием лигнина на полигоне лигнинохранилища Канского района – 50 000 тыс. руб., с утилизацией пестицидов и агрохимикатов с истекшим сроком годности – 2 511,4 тыс. руб.); на выполнение ремонтно-восстановительных и других неотложных работ в целях обеспечения жизнедеятельности населения – 20 607,2 тыс. руб.; на проведение аварийно-восстановительных и других неотложных работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в связи с сильным ветром и пожаром – 13 173,9 тыс. руб.

2. Возникновению необходимости привлечения средств резервного фонда Правительства края для выполнения работ в порядке предупредительных мер по предотвращению чрезвычайной ситуации, наряду с воздействием обстоятельств непреодолимой силы, отчасти способствовали: ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления отдельных полномочий по вопросам местного значения; своевременно не решенные проблемы (при попустительстве надзорных органов и органов власти) по защите

населения и окружающей среды от негативных последствий деятельности отдельных предприятий, признанных в дальнейшем банкротами (по обеспечению: экологической и пожарной безопасности лигнинохранилища ЗАО «Канский БХЗ», экологической безопасности хранения просроченных пестицидов и агрохимикатов сельхозпредприятий, безопасности безхозных гидротехнических сооружений и др.).

3. Непринятие органами исполнительной власти края своевременных управленческих решений по разграничению собственности и приведению объектов инженерной системы поселка Минино Емельяновского района в надлежащее рабочее состояние с учетом предписания надзорного органа, привело к аварийному состоянию объектов инженерной инфраструктуры (оборудование котельной, сети тепло- и водоснабжения, водонапорная башня и скважина) и признанию неотложными расходов по капитальному ремонту указанных объектов. Бездействие по вопросам своевременной подготовки к зиме – к привлечению средств резервного фонда Правительства края в сумме 12 940 тыс. руб. вместо использования субсидий на реализацию неотложных мероприятий по повышению эксплуатационной надежности объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований края в соответствии с законодательно установленным порядком. Выполнение за короткий срок в период начавшегося отопительного сезона капитального ремонта указанных объектов привело к ненадлежащему качеству работ, выводу из строя котельного и другого оборудования.

По объекту «Капитальный ремонт сетей тепло- и водоснабжения, водонапорной башни, скважины» в п. Минино Емельяновского района допущена оплата работ по документам (акт формы № КС-2) с превышением стоимости фактически выполненных работ на сумму 664,3 тыс. руб. (664 266 рубля), использованные с нарушением ст. 9 Федерального закона от 21.11.1996 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» средства подлежат восстановлению в краевой бюджет.

4. Особые природно-климатические условия 2010 года на фоне ухудшения транспортно-эксплуатационного состояния существующей сети автомобильных дорог обусловило разрушение объектов автодорожной структуры в 4 раза больше по сравнению с ежегодными данными последних лет, что потребовало привлечения средств резервного фонда Правительства края в объеме 100 206 тыс. руб.

Несмотря на более высокие значения показателей ввода указанных объектов за счет средств резервного фонда Правительства края, по сравнению с предусмотренными на 2010 год по ДЦП «Дороги Красноярья» (по вводу автодорог – в 3,5 раза, труб – в 12 раз) и меньшей на 20% стоимости ремонта 1 км дорог, краткосрочная гарантия качества выполненных за счет средств резервного фонда работ (12 месяцев) предопределяет непродолжительный характер вложенных бюджетных средств.

5. В целях предотвращения чрезвычайных ситуаций, связанных с возможными ограничениями в централизованном электроснабжении, за счет средств резервного фонда Правительства края приобретены дизельные электростанции и другие резервные источники электроснабжения для муниципальных образований и учреждений края на сумму 105 460 тыс. руб.

В нарушение требований п.12 Распоряжения Правительства края от 15.06.2009 № 433-р отдельные муниципальные контракты (на общую сумму 8 232 тыс. руб.) заключены на условиях 100% предоплаты. Не взыскана неустойка за нарушение сроков поставки дизельных электростанций в размере 238,4 тыс. руб. Администрацией Курагинского района неправомерно осуществлено приобретение кабеля на сумму 104,9 тыс. руб., не предусмотренного распорядительным документом Правительства края при закупках дизельных электростанций (указанные средства подлежат восстановлению в краевой бюджет).

Вызывает сомнение обоснованность формирования цены на приобретение дизельных электростанций, так как цена одной и той же модификации оборудования оставалась неизменной независимо от места его доставки. Не всеми муниципальными образованиями обеспечена регистрация прицепов к передвижным дизельным электростанциям, принятие технических регламентов действий в случае введения ограничения или аварийного отключения электроснабжения в связи с аварией на Саяно-Шушенской ГЭС, утверждение схем использования станций, а также их хранение в полной готовности.

6. Установлены отдельные недостатки и нарушения, связанные с использованием средств резервного фонда Правительства края на противопаводковые мероприятия, вследствие: ненадлежащего составления технических заданий на выполнение работ, необеспечения должного контроля их выполнения и приемки,

частичное не подтверждение объемов данными первичных документов. Отсутствовало обоснование целесообразности заготовки скального грунта в заявленном администрацией Саянского района объеме (10 000 куб. м), использованного на ликвидацию последствий влияния паводковых вод в 2010 году лишь в размере 2% от заготовленного количества (неэффективные расходы – 1 375,2 тыс. руб.). Имело место несоответствие отдельных видов фактически выполненных работ локальному сметному расчету и акту формы №КС-2 в результате замены одних работ на другие без соответствующих согласований (Назаровский район).

Выделение средств резервного фонда Правительства края на выполнение мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций на объектах, требующих комплексного решения проблем и капитальных вложений, является малоэффективным, носит непродолжительный характер и гарантированно не обеспечивает защиту населения на длительный период; фактически означает «уход» от исполнения норм статей 79, 139 Бюджетного кодекса РФ.

7. Установлено использование средств резервного фонда Правительства края с несоблюдением направлений расходов, предусмотренных распоряжениями Правительства края: выделено на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с сильным ветром, фактически использовано на возмещение ранее осуществленных затрат по указанным работам, с составлением документов, не соответствующих периоду времени выполнения работ (муниципальный контракт, акт формы № КС-2); вместо передвижных дизельных электростанций приобретены 13 стационарных на сумму 12 206,2 тыс. руб.

В нарушение целевого направления средств резервного фонда Правительства края (на ремонтно-восстановительные работы объектов, подвергшихся разрушению в результате прохождения паводковых вод в 2010 году) в перечень подлежащих ремонту объектов неправомерно включен мост, подвергшийся разрушению в результате возгорания (стоимостью работ 3 100 тыс. руб.), восстановленный в полном объеме с изменением конструктивных решений, то есть путем реконструкции объекта.

Заключение Счетной палаты края по данной проверке рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края (протокол от 13.01.2011 № 1) и направлено с соответствующими предложениями: Законодательному Собранию края, Правительству

Красноярского края, министерству финансов Красноярского края, министерству жилищно-коммунального хозяйства края. Администрациям Емельяновского и Курагинского районов предложено возместить в краевой бюджет средства в сумме 769,2 тыс. руб., использованные с нарушением нормативных правовых актов; администрациям Ермаковского, Каратузского, Краснотуранского, Курагинского, Минусинского, Северо-Енисейского, Шушенского, районов края, городов Ачинск и Минусинск предложено взыскать неустойку за нарушение сроков поставки дизельных электростанций в соответствии с условиями муниципальных контрактов (в общей сумме 238,4 тыс. руб.).

По результатам проверки на основании предписаний Счетной палаты края об устранении выявленных нарушений, возмещены в краевой бюджет средства в сумме 769,2 тыс. руб., использованные с нарушением действующих нормативных правовых актов (Емельяновский район – 664,3 тыс. руб., Курагинский район – 104,9 тыс. руб.). Приказами по муниципальному учреждению службы «Заказчик» по управлению жилищно-коммунальным хозяйством и жилищной политики Емельяновского района должностным лицам за ненадлежащее исполнение своих обязанностей объявлены выговоры.

По предложениям Счётной палаты края в части взыскания неустойки за нарушение сроков поставки дизельных электростанций в соответствии с условиями муниципальных контрактов (в общей сумме 238,4 тыс. руб.) администрациями Ермаковского, Каратузского, Краснотуранского, Курагинского, Минусинского, Северо-Енисейского, Шушенского районов края, городов Ачинск и Минусинск направлены претензионные письма поставщикам. Одновременно с этим администрации указанных муниципальных образований края уведомили поставщиков продукции о применении мер взыскания сумм неустойки в судебном порядке в случае неисполнения претензий.

Из ответа Правительства края сообщено, что замечания Счётной палаты края в части определения чрезвычайности и первоочередности работ на объектах жилищно-коммунального хозяйства будут учтены при подготовке распоряжений Правительства края о выделении средств резервного фонда Правительства края.

Аудитор
Счетной палаты края

Н. И. Князева

Заключение по результатам проверки эффективности использования средств краевого бюджета, выделенных в 2010 году на организацию летнего отдыха и оздоровления детей

Общие сведения

Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» является основополагающим нормативным актом, устанавливающим основные гарантии прав и законных интересов ребенка во всех сферах его жизни, в том числе детском отдыхе и оздоровлении.

С 1 января 2010 года в соответствии с Федеральным законом от 17.12.2009 № 326-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 12 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и статьи 26.3 и 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относятся организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха и оздоровления детей в каникулярное время).

Полномочия по отдыху детей в каникулярное время закреплены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за органами местного самоуправления.

В целях создания правовых и социально-экономических условий для реализации прав ребенка, предусмотренных Конституцией РФ, Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ, в том числе на отдых и оздоровление, принят Закон Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3618 «Об обеспечении прав детей на отдых, оздоровление и занятость в Красноярском крае». Правительством края принят ряд нормативных правовых актов по реализации обеспечения прав детей на отдых и оздоровление.

В крае не разрабатывается и не утверждается долгосрочная целевая программа по оздоровлению и отдыху детей, не утверждается план оздоровительной кампании детей в разрезе названий типов оздоровительных учреждений, форм отдыха и оздоровления детей, муниципальных образований.

В Законе от 07.07.2009 № 8-3618 и иных нормативных правовых актах края отсутствует четкость применяемой терминологии по оздоровительной кампании детей. Так, Федеральным законом от

24.07.1998 № 124-ФЗ дано понятие «отдыха детей и их оздоровления», а также организаций «отдыха детей и их оздоровления». Это совокупность мероприятий, обеспечивающих развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований. В Законе края от 07.07.2009 № 8-3618 и других нормативных документах края употребляется совмещенное понятие «отдых, оздоровление и занятость детей» и «организации отдыха, оздоровления и занятости детей». В законе о краевом бюджете используется иное понятие – «оздоровительная кампания детей».

Обеспечение детей занятостью без совокупности вышеобозначенных мероприятий искажает смысл «оздоровительной кампании» и размывает ее цели. Более того, само значение термина «оздоровительная кампания» в законодательстве не определено.

Функции координатора проведения оздоровительной кампании в 2010 году распоряжением Правительства Красноярского края от 10.02.2010 № 73-р возложены на министерство образования и науки Красноярского края (далее – министерство образования). Утвержден план мероприятий по обеспечению отдыха и оздоровления детей в 2010 году, определены уполномоченные министерства Красноярского края, непосредственно участвующие в организации отдыха и оздоровления детей, и их компетенции.

Обеспечение оздоровительной кампании детей рассматривается как важная составляющая государственной социальной политики в отношении семьи и детей. Согласно статье 5 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов, в том числе организации отдыха и оздоровления указанной категории детей.

Вопросы подготовки летней оздоровительной кампании и ход ее проведения находились под постоянным контролем Губернатора края, Правительства края, уполномоченных министерств края,

неоднократно обсуждались на селекторных совещаниях с главами муниципальных образований края, руководителями муниципальных органов управления образованием края, начальниками загородных оздоровительных учреждений.

Министерством образования осуществлялась информационная поддержка детских оздоровительных организаций с целью информирования населения и муниципальных органов власти о месте и форме оздоровительных услуг, осуществлялся мониторинг хода подготовки и проведения летней оздоровительной кампании на основании разработанного регламента предоставления информации муниципальными органами управления образованием.

В соответствии со статьей 9.1 Закона края от 07.07.2009 №8-3618, Постановлением Правительства края от 22.06.2010 № 339-п утвержден Порядок предоставления путевок для детей в организации отдыха, оздоровления и занятости детей (далее по тексту - Порядок), однако утвержден Порядок спустя 23 дня с начала первой смены в стационарных лагерях Красноярского края, после того, как в 44 оздоровительных лагерях края для 10960 детей началась первая смена.

Министерством образования ведется реестр организаций отдыха и оздоровления детей, в который включены 63 организации, расположенные и зарегистрированные на территории Красноярского края. Реестр направлен Общероссийской Ассоциации общественных объединений содействия детскому отдыху и оздоровлению «Дети плюс» для включения в Общероссийский реестр организаций сферы отдыха и оздоровления.

В период подготовки к оздоровительной кампании министерством образования и здравоохранения обеспечено проведение семинаров, курсов повышения квалификации для медицинских и педагогических работников, а также для шеф-поваров оздоровительных учреждений.

Правительством края не утвержден порядок расходования средств краевого бюджета, предусмотренных на осуществление мероприятий по обеспечению прав на отдых и оздоровление детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Министерством образования не обеспечено выполнение мероприятия, предусмотренного распоряжением Правительства края от 10.02.2010 № 73-р в части разработки электронной базы данных персонифицированного учета детей, получивших путевки в загородные оздоровительные лагеря, по объективным причинам: в

связи с невозможностью обеспечения защиты персональных данных имеющимися ресурсами. На реализацию данного мероприятия потребуются значительные вложения средств краевого бюджета.

Анализ результативности использования средств на мероприятия оздоровительной кампании детей в 2010 году

Согласно информации министерства образования, в 2010 году планировалось обеспечить отдых и оздоровление в летний период 199 506 детей (без учета занятости детей в трудовых отрядах), в том числе: 35 875 детей в загородных лагерях; 65 481 ребенок в лагерях дневного пребывания; 27 900 детей в палаточных лагерях и походах; 2600 детей за пределами края; 16 876 детей в санаторно-курортных учреждениях; 50 774 ребенка через другие организованные формы отдыха.

Оздоровительная кампания детей в 2010 году осуществлялась в 66 стационарных оздоровительных организациях мощностью на 15 531 человек в одну смену, из них 19 организаций общей мощностью 5 632 чел. функционирует круглый год, в том числе 6 организаций (1140 чел.) являются санаторно-курортными организациями.

Оздоровительные организации по форме собственности распределены следующим образом: 16 (мощность 3707 чел. в смену) – краевые государственные учреждения; 2 (785 чел.) – федеральные государственные учреждения; 25 (5219 чел.) – муниципальные; 19 (5030 чел.) – частные; 4 (790 чел.) – учреждения Республики Хакасия.

По подчиненности краевые государственные оздоровительные организации отнесены: к министерству образования – 5 лагерей мощностью 476 чел., в том числе 2 лагеря круглогодичного типа; министерству здравоохранения – 4 детских санатория круглогодичного типа мощностью 620 чел.; министерству спорта, туризма и молодежной политики – 1 база круглогодичного типа мощностью 220 чел.; министерству соцполитики – 6 организаций общей мощностью 2391 чел. (из них 4 лагеря), в том числе 5 организаций круглогодичного типа.

Исходя из объема выделенных средств на приобретение путевок в 2010 году за счет всех источников с учетом мощности, количества планируемых смен, возраста детей от 7 до 15 лет при продолжительности смены 21 день заявленная численность детей к оздоровлению составляла 37 635 человек. Фактически в период оздоровительной кампании в загородных лагерях отдохнули 40 233 ребенка.

Во всех муниципальных образованиях края на базе 779 образовательных учреждений были организованы лагеря с дневным пребыванием детей с режимом работы, в основном, в одну смену продолжительностью не менее 21 календарного дня. Согласно отчетам муниципальных образований, поступившим в министерство образования, численность детей, охваченных данной формой отдыха, составила 65 827 человек.

В организациях санаторно-курортного типа в 2010 году оздоровлено 16 558 человек, в том числе около 76% (12 524 путевки) от общего числа путевок предоставлены детям, имеющим хронические заболевания, состоящим на диспансерном учете. Путевки в санатории приобретались министерством социполитики и министерством здравоохранения края, из них 9 817 путевок приобретено за счет средств краевого бюджета, 1 207 путевок - за счет федерального бюджета путем выделения Красноярскому краю мест в федеральных санаториях, 5534 путевки предоставлены в санатории краевого подчинения.

Оказание услуг по проведению летнего отдыха несовершеннолетних детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляли в соответствии с государственными заданиями КГАУ «КЦСО «Тесь» и КГАУ «КЦСО «Жарки».

В летний период 2010 года в крае функционировало 188 палаточных лагерей, в том числе 52 стационарных лагеря, в которых отдохнуло 10 902 ребенка. Продолжительность смены в стационарном палаточном лагере составляла не менее 10 дней, палаточном нестационарном лагере – не менее 7 дней. Палаточные нестационарные лагеря, смены в стационарных лагерях имели профильную направленность (патриотического воспитания, спортивный, туристический, краеведческий, учебно-тренировочные сборы по видам спорта, поисковый, экологический и др.).

Одной из форм организации занятости и отдыха детей является проведение походов с учащимися, продолжительность которых от 1 до 21 дня. Организаторами походов выступают муниципальные образовательные учреждения. В 2010 году в походах участвовало 16 998 детей.

За пределами края в течение лета отдохнуло 3342 ребенка, средства на приобретение путевок выделены промышленными предприятиями, расположенными на территории края. В основном

путевки приобретены в оздоровительные организации, расположенные на побережье Черного моря.

Согласно данным муниципальных органов управления образованием, в территориях края в летнее время другими организованными формами скорее занятости, чем отдыха и оздоровления, охвачено 47 744 ребенка, которые приняли участие в сплавах, экскурсиях, интенсивных школах.

Показатели, характеризующие численность детей в крае, охваченных мероприятиями летней оздоровительной кампании в 2009-2010 годах, приведены в следующей таблице:

Типы лагерей	2009 год отчет		2010 год		Темп роста численности отдохнувших детей (2010 год к 2009 году) %	
	Кол-во лагерей (шт.)	Численность детей (чел.)	Кол-во лагерей (шт.)	Численность детей (чел.)		
				План		Отчет
Всего		203 233		199 506	201 604	99,2
в том числе:						
- загородные лагеря	59	35 338	60	35 875	40 233	113,9
- лагеря дневного пребывания	774	65 481	779	65 481	65 827	100,6
- санаторно-курортное лечение (с учетом числ. детей, отдохнувших в федеральных СКУ)	6	19 526	7	16876	16 558	84,8
- палаточные лагеря, походы	289	24 459	305	27 900	27 900	114,1
- отдых за пределами края		2 600		2 600	3 342	128,5
- другие формы отдыха (сплавы, экскурсии, интенсивные школы)		55829		50 774	47744	85,5

По сравнению с 2009 годом наблюдается увеличение числа детей, охваченных более эффективной формой оздоровления (стационарные лагеря), удельный вес которой в общей численности оздоровленных детей вырос на 2,6 процентных пункта и составил 20%.

В структуре летнего отдыха 2010 года, как и в предыдущем году, велика доля детей, занятых в лагерях дневного пребывания (32,6%).

Всеми формами оздоровления и отдыха в 2010 году было охвачено 201 604 ребенка, что составило 78,4% от общего количества детей, проживающих в крае в возрасте от 7 до 15 лет.

Согласно данным министерства здравоохранения Красноярского края, в 2010 году по сравнению с 2009 годом показатели эффективности оздоровительной кампании улучшены. Наблюдается увеличение оценки оздоровительного эффекта «выраженный» по загородным оздоровительным учреждениям на 5,2 процентных пункта, по лагерям дневного пребывания на 5,3 процентных пункта, по санаторно-курортным учреждениям на 2 процентных пункта при снижении оценки оздоровительного эффекта «отсутствует» соответственно на 1,4, 7,5 и 2 процентных пункта. Однако по лагерям дневного пребывания увеличилось значение оценки «слабый» на 2,2 процентных пункта.

Вместе с тем не обеспечено максимальное использование загородных оздоровительных лагерей. Так, согласно данным мониторинга хода оздоровительной кампании, осуществляемого министерством образования, открытие первой смены в лагере «Космос» (ЗАО «Сибтяжмаш») состоялось лишь 4 августа, в 6 лагерях (в том числе в 3 муниципальных) - в период с 1 по 16 июля, в 31 лагере (из них в 27 муниципальных и 4 краевых) - в период с 15 по 29 июня.

Анализ деятельности 47 оздоровительных организаций, функционирующих в летнее время, показал, что отдых детей в четыре смены был организован только в 1 лагере, в три смены – в 31 лагере в связи с тем, что по состоянию на 01.06.2010 ни одним из 47 лагерей, функционирующих в летний период, не получены санитарно-эпидемиологические заключения. По состоянию на 15.06.2010 только 7 лагерей получили заключения. В результате в 12 лагерях осуществлялся прием детей в две смены, в 3 лагерях – в одну смену.

В связи с отсутствием единого порядка отражения численности детей в отчетах муниципальных образований об использовании средств субсидии на организацию двухразового питания в лагерях с дневным пребыванием детей, одни территории отразили среднюю численность исходя из фактического количества дней питания, другие - списочную численность детей, посещающих лагерь дневного пребывания, третьи – численность, исходя из которой исчислена субсидия. Согласно представленным отчетам, численность детей, получивших питание, составляет 66568 чел. и превышает

численность детей, отраженную муниципальными органами управления образованием по итогам летней оздоровительной кампании, на 741 чел.

Финансовое обеспечение оздоровительной кампании 2010 года

В соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 №213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и фонды обязательного медицинского страхования» с 2010 года средства на проведение оздоровительной кампании детей в бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации не предусматриваются. Финансирование мероприятий оздоровительной кампании детей и подростков в 2010 году в Красноярском крае осуществлялось из федерального бюджета, краевого бюджета, бюджетов муниципальных образований, средств предприятий и других источников. В краевом бюджете средства на оздоровительную кампанию 2010 года выделялись на уровне, превышающем почти в 1,3 раза объемы, предусмотренные для Красноярского края на эти цели Фондом социального страхования РФ в 2009 году.

Доля финансирования оздоровительной кампании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, состоящих на учете в органах социальной защиты населения муниципальных образований края, в 2010 году увеличилась на 12 процентных пунктов по сравнению с 2009 годом.

Сведения о финансировании оздоровительной кампании представлены в таблице.

тыс. руб.

Источники финансирования	2008 год	Доля расходов, %	2009 год	Доля расходов, %	2010 год	Доля расходов, %	Отклонения 2010 г от 2009 г.
Бюджет Фонда социального страхования РФ	391 687,4	44,7	444 780,8	45,1			-444 780,8
Федеральный бюджет	46 007,5	5,3	29 840,6	3,0	99 170,4	6,8	+69 329,8
Краевой бюджет	163 518,53	18,7	215 885,5	21,9	849 463,7	58,6	+633 578,2
в т.ч. ДЦП «Дети» на 2010-2012 годы					70 000,0		
Бюджеты муниципальных образований	274 710,6	31,3	290 957,0	29,5	414 760,8	28,6	+123 803,8
Средства предприятий *					80 287,0	5,6	+80 287,0
Другие источники**			4 912,8	0,5	5 020,0	0,4	+107,2
Итого:	875 924,03	100	986 376,7	100	1 448 701,9	100	+462 325,2

* - за 2008 и 2009 годы информация о расходах на приобретение путевок за счет средств предприятий в министерстве образования отсутствует, за 2010 год информация представлена Федерацией профсоюзов Красноярского края по 24 предприятиям;

** - за 2008 год информация отсутствует, за 2009 год представлена антикризисным фондом «Стабильность», за 2010 год - негосударственными образовательными учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, «Детский дом им. Х.М. Совмена» и «Детский дом «Иван да Марья».

В целях организации отдыха детей в каникулярное время бюджетам муниципальных образований края предоставляются субсидии на оплату стоимости путевок для детей в возрасте от 7 до 15 лет (включительно) в краевые и муниципальные загородные оздоровительные учреждения, зарегистрированные на территории Красноярского края, с продолжительностью пребывания детей не менее 21 календарного дня; на организацию двухразового питания в лагерях с дневным пребыванием детей, а также на частичное финансирование (возмещение) расходов муниципальных образований Красноярского края на выплаты врачам (включая санитарных врачей), медицинским сестрам диетическим, шеф-поварам, старшим воспитателям, на оплату услуг по санитарно-эпидемиологической оценке обстановки в муниципальных загородных оздоровительных лагерях.

Субсидии предоставлялись министерством образования в соответствии с Порядком предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований края на оплату стоимости путевок для детей, установленным ст. 20 Закона Красноярского края от 10.12.2009

№ 9-4155 «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов» при выполнении условий заключенных соглашений в части долевого финансирования указанных расходов и в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства Красноярского края от 30.12.2009 № 681-п.

Доля участия 57 муниципальных образований края в расходах на оплату стоимости путевок для детей составила 25% от суммы субсидии из краевого бюджета, по Тасеевскому району – 41%, по г. Назарово – 25,3%, по г. Железногорску – 36,1%, по г. Норильску доля участия из местного бюджета в 5 раз превышает размер субсидии.

Главными распорядителями бюджетных средств на проведение оздоровительной кампании в соответствии с Законом края от 10.12.2009 № 9-4155 утверждены:

- министерство образования – 315 449,7 тыс. руб.;
- министерство соцполитики – 313 933,5 тыс. руб.;
- министерство культуры – 10 080,0 тыс. руб.
- министерство здравоохранения – 215 709,5 тыс. руб.
- министерство спорта, туризма и молодежной политики – 23 461,4 тыс. руб.

В целях укрепления материально-технической базы краевых и муниципальных учреждений, оказывающих услуги по организации, оздоровлению и занятости детей, в рамках долгосрочной целевой программы «Дети» на 2010-2012 годы на 2010 год утверждены ассигнования в сумме 70 000,0 тыс. руб., в том числе:

- министерству образования – 43 014,8 тыс. руб.;
- министерству соцполитики – 15 096,1 тыс. руб.;
- министерству здравоохранения – 11 889,1 тыс. руб.

Кроме того, расходы на отдых и оздоровление детей предусмотрены также в сметах подведомственных краевых образовательных учреждений в сумме 61 044,7 тыс. руб. и в структуре субвенций на выполнение государственных полномочий по решению вопросов социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, городскому округу Норильск и Таймырскому Долгано-Ненецкому муниципальному району в сумме 9 999,4 тыс. руб.

Согласно представленным отчетам, исполнение расходов по состоянию на 01.11.2010 составило 799 968,9 тыс. руб. (98,2% к объему поступившего финансирования), в том числе по ведомствам:

- 310 291,8 тыс. руб. – министерство образования (99,7%);

- 285 573,0 тыс. руб. – министерство соцполитики (99,6%);
- 170 576,1 тыс. руб. – министерство здравоохранения (93,0%);
- 10 080,0 тыс. руб. – министерство культуры (100%);
- 23 448,0 тыс. руб. – министерство спорта, туризма и молодежной политики (99,9%).

По состоянию на 01.11.2010 расходы, предусмотренные на реализацию ДЦП «Дети», исполнены в сумме 49 744,3 тыс. руб., или 85,1% к финансированию. На конец года по данным главных распорядителей программных средств исполнение расходов на указанные цели составило 97,5%.

Выделенные на оздоровительную кампанию средства направлены:

- 238 365,0 тыс. руб. на приобретение путевок для детей в краевые и муниципальные загородные оздоровительные лагеря (29,8%);
- 35 955,5 тыс. руб. на приобретение путевок для детей на санаторно-курортное лечение (4,5%);
- 119 982,1 тыс. руб. на организацию питания в муниципальных загородных лагерях с дневным пребыванием (15%);
- 21 068,1 тыс. руб. на оплату проезда детей до места отдыха и обратно (2,7%);
- 1 190,2 тыс. руб. на компенсацию (оплату) стоимости проезда детей и сопровождающих их лиц к месту санаторно-курортного лечения и обратно (0,1%);
- 2 785,7 тыс. руб. на выплаты отдельным категориям работников муниципальных загородных оздоровительных лагерей (0,3%);
- 146 527,6 тыс. руб. на содержание краевых государственных бюджетных организаций, оказывающих услуги по реабилитации и санаторно-курортному лечению детей (18,3%);
- 223 613,2 тыс. руб. на выполнение государственного задания краевыми государственными автономными учреждениями в части летнего отдыха, санаторно-курортного лечения и реабилитации детей (28%);
- 10 481,5 тыс. руб. на проведение краевых летних сборов и интенсивных школ для одаренных детей (1,3%).

Использование средств краевого бюджета, выделенных на оздоровительную кампанию детей

Постановлением Правительства Красноярского края от 12.03.2010 № 108-п «Об утверждении средней стоимости путевки в краевые государственные и муниципальные загородные оздоровительные лагеря на 2010 год» утверждена средняя стоимость путевки в: краевые государственные загородные оздоровительные лагеря в размере 646 рублей в день; муниципальные загородные оздоровительные лагеря в размере 502 рубля в день. Средняя стоимость определена на основании данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю (письмо от 18.01.2010 № СО-1-9-10/144) о средней цене одного койко-дня в загородном стационарном лагере Красноярского края в 2009 году в зависимости от форм собственности и, как видно из таблицы, значительно ниже, чем в федеральных оздоровительных учреждениях.

Наименование	Стоимость одного койко-дня, руб.
Всего по краю	566
в том числе в лагерях форм собственности:	
- федеральной	762
- краевой	646
- муниципальной	502
- частной	594

Таким образом, в 2010 году средняя плановая стоимость путевок в краевые государственные загородные оздоровительные лагеря составила 13 566 руб., в муниципальные загородные оздоровительные лагеря – 10 542 руб., (при продолжительности сезона 21 день).

Фактически, как показала проверка, стоимость путевок по краевым государственным загородным оздоровительным лагерям варьировалась от 11 542,5 руб. до 24 473,61 руб., по муниципальным – от 6 911 руб. до 17 066,32 руб.

Стоимость путевки в КГАУ «КЦСО «Жарки», которая составила 24 473 руб., была дороже в 1,8 раза утвержденной средней стоимости в связи с проведенными ремонтными работами при подготовке лагеря к летнему отдыху. В общей стоимости путевки затраты на ремонтные работы составили 7 029 руб. (28,7%).

В 17 муниципальных образованиях из 61 фактическая стоимость путевок, приобретенных муниципальными образованиями, превышала среднюю стоимость от 0,2 руб. до 6,5 тыс. руб.

В 3 муниципальных образованиях планируемое количество детей не обеспечено путевками в загородные оздоровительные лагеря, приобретено на 293 путевки меньше планируемого количества.

Администрацией города Зеленогорска допущено неэффективное использование средств субсидии в сумме 1 518,0 тыс. руб., направленной из краевого бюджета на оплату стоимости путевок для детей, в результате не обеспечены оздоровление и отдых 180 детей в летний сезон. Средства возвращены на лицевой счет министерства образования и науки края 27.10.2010 в связи с несостоявшимся открытым аукционом на приобретение путевок в КГАУ «КЦСО «Жарки».

Приобретение путевок в загородные оздоровительные лагеря для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих и обучающихся в краевых государственных бюджетных общеобразовательных учреждениях, для детей, находящихся под опекой (попечительством), одаренных детей производилось министерством образования и образовательными учреждениями за счет средств, предусмотренных в сметах данных учреждений. Необходимо отметить, что для детей-сирот кадетских корпусов и Мариинских женских гимназий было приобретено только 34 путевки из 100 планируемых в связи с отказом детей-сирот от отдыха в оздоровительных лагерях и желанием отдыхать в семьях родственников, а также в связи с приобретением путевок для учащихся КГБОУ КШИ «Норильский кадетский корпус» за счет внебюджетных источников.

Закупки путевок осуществлялись по результатам открытых аукционов, проводимых агентством государственного заказа Красноярского края, и разрешительных писем службы финансово-экономического контроля Красноярского края. Стоимость путевок не превысила законодательно утвержденную стоимость.

Министерством социополитики обеспечено 100% (107 928,0 тыс. руб.) исполнение расходов, предусмотренных на приобретение путевок в загородные оздоровительные организации для несовершеннолетних детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Оздоровление и летний отдых указанной категории детей осуществлялись в соответствии с государственными заданиями в КГАУ «КЦСО «Тесь» и КГАУ «КЦСО «Жарки». Услуги по проведению детского летнего отдыха обоими автономными учреждениями выполнены на общую сумму 66 736,7 тыс. руб., что составило 100% от госзадания. Распределение путевок в течение года осуществлялось министерством соцполитики, в основном, пропорционально численности детей, состоящих на учете в органах социальной защиты населения. Всего общее количество путевок, приобретенных министерством соцполитики и полученных от краевых государственных автономных учреждений в рамках выполнения утвержденных госзаданий, составило 7 153 путевки.

Санаторно-курортное лечение в КГАУ «КЦСО «Тесь» за 10 месяцев 2010 года получили 6 295 детей (при плане 7 566 несовершеннолетних детей), из них: 2 665 (42,3%) – несовершеннолетние дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации, 3 630 (57,7%) – несовершеннолетние дети, относящиеся к группе риска по состоянию здоровья.

Общая стоимость оказанных услуг по санаторно-курортному лечению всех категорий детей составила 122 412,6 тыс. руб., или 82,3% от предусмотренных средств.

Стоимость санаторно-курортной путевки продолжительностью 21 день на 2010 год в санаторно-курортном лагере «Солнечный-2» утверждена директором КГАУ «КЦСО «Тесь» в сумме 19 446 руб. по согласованию с комиссией по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (или в размере 926 руб. в день).

КГАУ «КЦСО «Жарки» за 10 месяцев 2010 года оказаны услуги по реабилитации несовершеннолетних детей с ограниченными возможностями 131 ребенку на общую сумму 3 001,7 тыс. руб. (15,8% от утвержденного объема госзадания). Стоимость путевки по реабилитации детей с ограниченными возможностями и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, составляет 22 914 руб. при стоимости дня пребывания – 1 091,1 руб.

Кроме того, за указанный период в КГБУ СО «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями «Доверие» прошли реабилитационное и санаторно-курортное лечение 414 человек, или 81,3% от планового

количества, из них оздоровлено 321 ребенок-инвалид (в том числе 257 человек с сопровождением) и 93 ребенка с ослабленным здоровьем.

Стоимость оказанных услуг составляет 13 208,4 тыс. руб., из них 12 615,6 тыс. руб. за счет средств краевого бюджета.

Стоимость путевки составила 28 852 руб., путевки для детей-инвалидов с сопровождением – 33 987 руб. Стоимость одного дня пребывания соответственно составила 1 374 руб., 1 618 руб.

Министерством здравоохранения бесплатные санаторно-курортные путевки предоставляются для всех категорий детей, состоящих на диспансерном учете по различным заболеваниям в учреждениях здравоохранения, а также нуждающимся в санаторно-курортном лечении.

В Красноярском крае показатель общей заболеваемости детей за 3 года увеличился с 2 157,8 до 2 318,5 на 10 000 детского населения (от 0 до 14 лет), или на 7,4%. По состоянию на 01.01.2010, согласно данным министерства здравоохранения, состояло под диспансерным наблюдением 136 935 детей в возрасте до 17 лет включительно.

Структура заболеваемости по отношению к 2007 году не изменилась. Осуществление комплексных профилактических, лечебных и оздоровительных мероприятий, по данным министерства здравоохранения, позволяет добиться нормализации или прекращения прогрессирования заболевания у детей. В связи с этим потребность в санаторно-курортном лечении при таких заболеваниях как заболевания опорно-двигательного аппарата, хронические заболевания органов дыхания, заболевания пищеварительной системы и др. постоянно увеличивается.

За 10 месяцев 2010 года получили санаторно-курортное лечение 10 210 детей, из них: 9 051 ребенок (88,6%) – за счет средств краевого бюджета и 1 159 детей (11,4%) – за счет средств федерального бюджета, при плановой численности детей 13033 ребенка, из них 10 660 детей в краевых государственных организациях.

Краевым государственным бюджетным учреждениям (КГБУЗ «Детский противотуберкулезный санаторий «Пионерская речка», КГБУЗ «Детский противотуберкулезный санаторий «Салют», КГБУЗ «Детский ревматологический санаторий «Березка», ГГБУЗ «Детский санаторий «Ласточка») на обеспечение санаторно-курортного лечения детей в рамках текущей деятельности учреждений направлено 81,1% (174 937,2 тыс. руб.) от общей суммы средств, предусмотренных

министерству здравоохранения на санаторно-курортное лечение детей. За 10 месяцев расходы на санаторно-курортное лечение детей профинансированы на 85%. Исполнение расходов составило 93% (172 559,9 тыс. руб.) от объема поступившего финансирования.

Проверкой установлено, что за счет средств, предусмотренных министерству образования на оздоровление детей, оплачивались услуги по организации и проведению краевых летних интенсивных школ, направленных на формирование социально-образовательных практик дополнительного образования детей, а также оплачивался проезд одаренных детей в краевые летние интенсивные школы, что не в полной мере соответствует понятию «отдыха детей и их оздоровления», определенному Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ.

За проверяемый период расходы министерства образования на указанные цели составили 9 384,3 тыс. руб., в том числе:

- 9 324,3 тыс. руб. (25,8% от общей суммы средств, использованных на приобретение путевок) на проведение летних интенсивных школ (3298 человек);

- 60,0 тыс. руб. (0,2%) на оплату проезда одаренных детей к месту работы краевой летней интенсивной школы.

Оплата проезда к месту отдыха и обратно до 01.06.2010 осуществлялась в соответствии с Порядком, утвержденным постановлением Совета администрации Красноярского края от 24.04.2007 № 154-п «О порядке оплаты проезда к месту отдыха и обратно детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, детям из малоимущих семей, детям из многодетных семей, проживающим на территории Красноярского края, имеющим путевки в детские оздоровительные лагеря», с 01.06.2010 – с Порядком, утвержденным Постановлением Правительства Красноярского края от 29.07.2010 № 420-п «О порядке обеспечения бесплатного проезда детей к месту отдыха и обратно, а также лиц, сопровождающих организованные группы детей до места нахождения детских оздоровительных лагерей и обратно, о порядке оплаты сопровождающим лицам расходов, связанных с проживанием вне места постоянного жительства».

Согласно информации министерства соцполитики, бесплатным проездом к месту отдыха и обратно обеспечено 4514 детей, получивших путевки в детские оздоровительные лагеря. Камеральной проверкой документов муниципальных образований,

осуществленной министерством соцполитики в рамках контроля за надлежащим исполнением переданных государственных полномочий, нарушений действующего законодательства, повлекших за собой переплаты при назначении мер социальной поддержки, не установлено.

Отбор муниципальных образований – получателей субсидий из краевого бюджета, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей в рамках ДЦП «Дети» осуществлялся на конкурсной основе. Список победителей конкурса утвержден Постановлением Правительства Красноярского края от 26.03.2010 №137-п.

Расходы на укрепление материально-технической базы краевых и муниципальных учреждений, оказывающих услуги по организации отдыха, оздоровления и занятости детей, предусмотрены на 2010 год долгосрочной целевой программой «Дети» на 2010-2012 годы» в объеме 70 000,0 тыс. руб.

Исполнение расходов, согласно представленным данным главных распорядителей программных средств, за 2010 год составило 97,5%, или 68 268,3 тыс. руб. Средства направлены на разработку ПСД, на ремонтные работы, приобретение оборудования и мебели.

Проверкой установлено, что муниципальный заказ на выполнение работ по капитальному ремонту кровли здания столовой детского оздоровительного лагеря «Березка» (далее по тексту - ДОЛ «Березка») Богучанского района размещен на аукцион с начальной (максимальной) ценой контракта 1 250,0 тыс. руб.

Победителем аукциона признано ООО «Минусинская электромонтажная компания «Профессионал», предложившее наименьшую цену контракта из 7 участников в сумме 862,5 тыс. руб., что на 31% ниже начальной цены контракта.

Согласно акту приемки выполненных работ от 11.06.2010, комиссией зафиксировано несоответствие фактически выполненных работ с объемом и видами работ, предусмотренных контрактом, после чего цена контракта в нарушение пункта 4.1 статьи 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» дополнительным соглашением от 11.06.2010 была уменьшена на 294,9 тыс. руб. (34,2%) и составила 567,6 тыс. руб. При этом отчет Богучанского района о расходовании средств субсидии представлен в министерство образования с учетом

дополнительного соглашения и не отражает истинную картину. Данный факт свидетельствует о том, что первоначальная дефектная ведомость объемов работ, являющаяся неотъемлемой частью муниципального контракта, равно как и существенным условием аукционной документации, не соответствовала фактическому состоянию здания столовой. В результате заказчиком МОУДОД «Центр дополнительного образования детей» была необоснованно завышена начальная (максимальная) цена контракта на 294,9 тыс. руб. (30,9%).

В результате необоснованного применения расценки ТЕР 12-01-007-01 «Устройство кровель из волнистых асбестоцементных листов: обыкновенного профиля по деревянной обрешетке с ее устройством» на работы, которые согласно акту комиссии от 11.06.2010 фактически не выполнялись (устройство обрешетки), неправомерные расходы составили 43,749 тыс. руб., в том числе за счет средств краевого бюджета – 34,999 тыс. руб.

Проверкой установлено, что в результате проведенных в городах Красноярск и Канск аукционов все контракты (6) на выполнение работ по капитальному ремонту детских оздоровительных лагерей были заключены с единственным участником аукциона по первоначальной (максимальной) цене, общая стоимость которых составила 3 049,7 тыс. руб. При этом к участию в аукционах было допущено от 4 до 10 участников по каждому лоту, однако на процедуру открытого аукциона по каждому лоту явился представитель только одного из участников, что может предполагать возможный сговор.

Выводы

1. С 1 января 2010 года организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время) в соответствии с Федеральным законом от 17.12.2009 №326-ФЗ относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Полномочия по отдыху детей в каникулярное время закреплены Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ за органами местного самоуправления.

В связи с этим в крае принят ряд нормативных правовых актов и утвержден план мероприятий по реализации обеспечения прав детей

на отдых и оздоровление. Вопросы подготовки летней оздоровительной кампании и ход ее проведения находились под контролем Губернатора края, Правительства края, уполномоченных министерств края, обсуждались на селекторных совещаниях с главами муниципальных образований края, руководителями муниципальных органов управления образованием края, начальниками загородных оздоровительных учреждений.

Министерством образования была организована информационная работа с населением с целью информирования о месте и форме оздоровительных услуг, осуществлялся мониторинг хода подготовки и проведения летней оздоровительной кампании.

2. Правительством края приняты определенные меры по сохранению гарантий на обеспечение оздоровления и отдыха детей (не ниже уровня 2009 года), расширению сети загородных оздоровительных лагерей, улучшению условий отдыха и оздоровления детей через укрепление материально-технической базы краевых и муниципальных учреждений, оказывающих услуги по организации отдыха, оздоровления детей.

В 2010 году на финансирование оздоровительной кампании было направлено 1 448 701,9 тыс. руб., что составило при пересчете на одного ребенка в возрасте от 7 до 15 лет 5,6 тыс. руб. В 2008-2010 годах сохраняется положительная динамика условно рассчитанного показателя средств, расходуемых на оздоровительную кампанию в расчете на одного ребенка.

Основным источником финансирования являлись средства краевого бюджета (58,6%). Исполнение расходов на оздоровительную кампанию детей по состоянию на 01.11.2010 составило 98,2% к объему поступившего финансирования, расходы на реализацию ДЦП «Дети» исполнены на 85,1%, на конец года – на 97,5%.

В краевую собственность в 2010 году приобретен детский санаторно-оздоровительный лагерь круглогодичного типа «Жарки», произведены ремонтные работы лагеря и приобретение оборудования, что позволило организовать более качественный отдых детей.

3. В 2010 году Правительством края не обеспечено сохранение на уровне 2009 года показателей оздоровительной кампании детей по числу отдохнувших детей, всеми формами оздоровления и отдыха было охвачено 201 604 ребенка, или 78,4% от общего количества детей, проживающих в крае в возрасте от 7 до 15 лет. Охват детей оздоровительными мероприятиями в 2009 году составлял 78,6%, было

оздоровлено на 1 629 детей больше. По сравнению с 2009 снизился охват детей санаторно-курортным лечением годом на 1,1 процентных пункта. Санаторно-курортным лечением в 2010 году обеспечено на 2 968 детей меньше по сравнению с 2009 годом.

В муниципальных образованиях не обеспечено максимальное использование загородных оздоровительных лагерей. Анализ деятельности 47 оздоровительных организаций, функционирующих в летнее время, показал, что отдых детей в четыре смены был организован только в 1 лагере, в три смены – в 31 лагере в связи с тем, что по состоянию на 01.06.2010 ни одним из 47 лагерей не получены санитарно-эпидемиологические заключения. По состоянию на 15.06.2010 только 7 лагерей получили заключения. В результате в 12 лагерях осуществлялся прием детей в две смены, в 3 лагерях – в одну смену.

При этом показатель общей заболеваемости детей за 3 года в крае увеличился с 2 157,8 до 2 318,5 на 10 000 детского населения (0 до 14 лет), или на 7,4%.

Вместе с тем показатели эффективности оздоровительной кампании в 2010 году по сравнению с 2009 годом улучшены. Наблюдается увеличение оценки оздоровительного эффекта «выраженный» по загородным оздоровительным учреждениям на 5,2 процентных пункта, по лагерям дневного пребывания на 5,3 процентных пункта, по санаторно-курортным учреждениям на 2 процентных пункта. Однако по лагерям дневного пребывания увеличилось значение оценки «слабый» на 2,2 процентных пункта.

4. Во всех муниципальных образованиях края были организованы лагеря с дневным пребыванием детей. По объективным причинам роль лагерей, организуемых на базе муниципальных образовательных учреждений, в структуре летнего оздоровительного отдыха в последние годы возросла. Однако это обусловлено их преимуществами не оздоровительного, а экономического характера. Кроме того, лагеря с дневным пребыванием детей востребованы как организации, обеспечивающие досуг детей из социально неблагополучных семей и детей, по разным, в том числе и экономическим, причинам оставшихся дома.

5. В Законе от 07.07.2009 № 8-3618 и иных нормативных правовых актах края отсутствует четкость применяемой терминологии по оздоровительной кампании детей. Так, Федеральным законом от 24.07.1998 № 124-ФЗ дано понятие «отдыха детей и их оздоровления»,

а также организаций «отдыха детей и их оздоровления». В Законе края от 07.07.2009 № 8-3618 и других нормативных документах края употребляется совмещенное понятие «отдых, оздоровление и занятость детей» и «организации отдыха, оздоровления и занятости детей». В законе о краевом бюджете используется иное понятие – «оздоровительная кампания детей». Обеспечение детей занятостью без совокупности мероприятий, обеспечивающих развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований, искажает смысл «оздоровительной кампании» и размывает ее цели. Более того, само значение термина «оздоровительная кампания» в законодательстве не определено.

В результате в планируемые и отчетные данные по числу отдохнувших и оздоровленных детей включены дети, охваченные в каникулярное время разными формами скорее занятости, чем оздоровления: в трудовых отрядах старшеклассников, в интенсивных школах дополнительного образования, однодневных походах, экскурсиях и т.п.

6. План оздоровительной кампании детей в разрезе перечня и видов оздоровительных учреждений, форм отдыха и оздоровления детей по муниципальным образованиям Правительством края не утверждается. В результате в реестр организаций отдыха и оздоровления детей включены не все краевые государственные бюджетные учреждения, расположенные и зарегистрированные на территории Красноярского края, в то время как численность оздоровленных детей в этих учреждениях в отчетные данные включена.

7. В Красноярском крае долгосрочная целевая программа, представляющая собой целостную систему мер по решению организации отдыха и оздоровления детей, Правительством края не разрабатывается и не утверждается. В связи с этим не определены целевые индикаторы и показатели результативности оздоровления и отдыха детей, конечные ожидаемые результаты, показатели социальной и экономической эффективности. Средства на оздоровительную кампанию предусмотрены в ведомственной

структуре краевого бюджета отдельным мероприятием по уполномоченным министерствам края, в сметах краевых государственных организаций, непосредственно участвующих в обеспечении отдыха и оздоровления детей, а также в рамках ДЦП «Дети» на укрепление материально-технической базы краевых и муниципальных учреждений, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей.

8. Средние стоимости путевок в муниципальные оздоровительные лагеря, утвержденные Постановлением Правительства края от 12.03.2010 № 108-п, значительно ниже, чем в федеральных оздоровительных учреждениях и не обеспечивают затраты муниципальных загородных оздоровительных лагерей. В результате в 17 муниципальных образованиях стоимость путевки превышала среднюю нормативную стоимость от 0,2 руб. до 6,5 тыс. руб. В трех муниципальных образованиях планируемое количество детей не обеспечены путевками в загородные оздоровительные лагеря. Администрацией города Зеленогорск допущено неэффективное использование средств субсидии в сумме 1 518,0 тыс. руб., направленной из краевого бюджета на оплату стоимости путевок для детей, в результате не обеспечено оздоровление и отдых 180 детей в летний сезон.

9. За счет средств, предусмотренных министерству образования на оздоровление детей, оплачивались услуги по организации и проведению краевых летних интенсивных школ, направленных на формирование социально-образовательных практик дополнительного образования детей, а также оплачивался проезд одаренных детей в краевые летние интенсивные школы. Данные мероприятия не в полной мере соответствуют понятию «отдыха детей и их оздоровления», определенному Федеральным законом от 24.07.1998 №124-ФЗ. За проверяемый период расходы министерства образования на указанные цели составили 9 384,3 тыс. руб.

10. Механизмом реализации ДЦП «Дети» не предусмотрено главным распорядителям программных средств, в частности министерству образования, предоставление муниципальными образованиями пакета конкурсной документации о проведении аукционов на закупку услуг по капитальному и текущему ремонту оздоровительных учреждений, что приводит к снижению эффективности контроля за расходованием бюджетных средств. В результате администрацией Богучанского района в отчете об

использовании программных средств представлены недостоверные сведения министерству образования и науки края о цене заключенного контракта. При этом дефектная ведомость объемов работ, являющаяся неотъемлемой частью муниципального контракта, равно как и существенным условием аукционной документации, не соответствовала фактическому состоянию объекта, в связи с этим стоимость работ была завышена на 294,9 тыс. руб. (30,9%).

В результате необоснованного применения расценки на работы, которые фактически не выполнялись (устройство обрешетки), неправомерные расходы ДОЛ «Березка» составили 43,749 тыс. руб., в том числе за счет средств краевого бюджета – 34,999 тыс. руб., которые подлежат возврату в бюджет.

Заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края (протокол от 04.02.2011 № 2).

Аудитор
Счетной палаты края

Н. И. Маштакова

Отчет по результатам проверки эффективности деятельности органов исполнительной власти края при реализации мероприятий по поддержке и развитию лесной отрасли края, стимулированию роста доходов бюджета от лесопользования в период 2009-2010 годов

На основании решения комитета по природным ресурсам и экологии Законодательного Собрания края от 30.06.2010 №65-З, плана работы Счетной палаты края на II полугодие 2010 года, приказа председателя Счетной палаты края от 15.10.2010 № 76п, удостоверения на право проведения контрольного мероприятия от 15.10.2010 № 76пу направлением по контролю за доходами и расходами краевого бюджета в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов Счетной палаты края была проведена проверка эффективности деятельности органов исполнительной власти края при реализации мероприятий по поддержке и развитию лесной отрасли края, стимулированию роста доходов бюджета от лесопользования в период 2009-2010 годов.

Целью контрольного мероприятия явилась оценка эффективности предоставления государственной поддержки организациям лесного комплекса края, реализации инвестиционных проектов в области освоения лесов на территории края, мер направленных на развитие лесных дорог на территории края и стимулирования роста доходов бюджета от лесопользования в период 2009-2010 годов.

Результаты контрольного мероприятия

Основанием для создания условий по эффективному управлению лесными ресурсами в Красноярском крае является установление сформулированных и законодательно закреплённых целеполаганий, ориентированных на развитие лесопользования на базе имеющихся ресурсов, эффект от которых заключается в развитии данных краю конкурентных преимуществ в экономике, закреплении населения в традиционных местах проживания, связанных с трудовой занятостью в лесном производстве, увеличении поступления доходов в бюджеты всех уровней, создания условий для обеспечения качественного и рационального использования лесных ресурсов в интересах общества и государства, а также соблюдения установок и правил, позволяющих сохранить окружающую природную среду.

Очевидным является то, что устойчивое развитие лесопользования, при имеющейся ресурсной базе, возможно только в

рамках принятия законодательно утвержденной Концепции, описывающей перспективы развития отрасли, и закрепляющей цели государственной политики в области освоения лесов, охватывающей все звенья лесохозяйственной эксплуатации, включающей меры по развитию лесной промышленности, обеспечению охраны и воспроизводства лесов, реализации функций контроля за лесопользованием и сохранению экологического равновесия.

В настоящее время по целому ряду причин в Красноярском крае условий для эффективного лесопользования не создано.

После введения в действие с 1 января 2007 года Лесного кодекса Российской Федерации (далее по тексту – ЛК РФ), Счетной палатой края была подготовлена аналитическая записка об эффективности деятельности органов исполнительной власти края в области лесных отношений, с учетом реформирования структуры лесной отрасли в период 2007-2008 годов.

Контрольное мероприятие, проведенное Счетной палатой края в 2008 году, было направлено не только на выявление финансовых нарушений, но и на выработку предложений для принятия оптимальных управленческих решений, способствующих эффективному устранению нарушений. Ранее проведенный анализ, выявил ряд присутствующих серьезных проблем и недостатков. Был также дан возможный сценарий развития последующих событий, что и подтвердилось в значительной степени настоящим контрольно-аналитическим мероприятием.

Основные проблемы: несовершенство лесного законодательства; несогласованность действий исполнительных органов государственной власти края; невыполнение целевых прогнозируемых показателей, характеризующих экономические результаты от использования лесных ресурсов края. Отсюда вытекают связанные вопросы, заключающиеся в недостаточной точности учета лесных ресурсов; отсутствии необходимых объемов финансовых вложений в развитие лесной отрасли; низкой эффективности государственного лесного контроля и надзора. Ежегодно увеличиваются суммы ущерба, наносимого лесному хозяйству от лесных пожаров, незаконных рубок. Очевиден недостаточный уровень материально-технической оснащенности подразделений, занимающихся тушением лесных пожаров; низкий уровень развития значительной части предприятий лесопромышленного комплекса.

В то же время необходимо отметить, что в период 2009-2010

годов принимаемые органами исполнительной власти края меры по развитию и поддержке лесной отрасли края в определенной степени способствовали стимулированию роста доходов бюджета от лесопользования и дали отдельные положительные результаты.

В целом же итоги контрольного мероприятия свидетельствуют об отсутствии комплексного подхода при решении задач, направленных на развитие лесной отрасли края, недостаточной проработанности планируемых мероприятий государственной поддержки, предоставленной из краевого бюджета в 2009-2010 годах, что не привело к достижению требуемых результатов. Приходится констатировать, что существенных изменений, с точки зрения стабилизации положения дел в лесопромышленном комплексе края, не достигнуто.

Основные отсылки руководителей предприятий лесного комплекса края, получивших средства государственной поддержки и не выполнивших условия её предоставления, связываются с мировым кризисом, отсутствием благоприятной экономической конъюнктуры, проблемами в банковской сфере. Вместе с тем не последнее место в ряду причин сложившегося состояния лесной отрасли края занимает низкая эффективность современной системы государственного управления в лесной сфере, недостаточный уровень ответственности за невыполнение установленных функций.

Отсутствие скоординированных действий и надлежащего контроля со стороны органов государственной власти за реализацией приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, непринятие соответствующих мер и решений к инвесторам, не выполняющим условия, утвержденные концепциями и договорами аренды лесов, привело к недостижению планируемых результатов, неэффективному использованию лесных ресурсов края, необеспечению планируемых показателей социального и бюджетного эффектов.

1. Общие сведения

ЛК РФ принимался с целью совершенствования рыночных отношений в эксплуатации лесных ресурсов, повышения эффективности и объемов использования лесов, совершенствования арендных отношений, решения задач по развитию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, создания благоприятных условий для инвестиций в лесной сектор.

Основные полномочия государственного управления в области лесных отношений согласно статье 83 ЛК РФ переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Изменение лесного законодательства требует от органов государственной власти края системных и взвешенных решений по накопившемуся комплексу проблем в лесной отрасли края с точки зрения её переустройства с учетом новых заданных условий, что должно включать в себя не только сохранение и преумножение лесных ресурсов края, но и обеспечение максимально возможного роста экономики края, с учётом развития доходного потенциала за счет эффективного использования природных ресурсов и поддержки предприятий реального сектора экономики.

Органом исполнительной власти, осуществляющим государственную политику на территории Красноярского края в области природопользования и охраны окружающей среды, в том числе в сфере лесных отношений, является Минприроды края. В ведении Минприроды края для осуществления полномочий в области лесных отношений находятся: Агентство и служба по контролю в сфере природопользования Красноярского края (далее по тексту – Служба).

Задачами Агентства являются обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на территории края. Службой реализуются полномочия по осуществлению государственного пожарного надзора, государственного лесного контроля и надзора в части соблюдения лесного законодательства.

2. О состоянии лесной отрасли края в период 2009-2010 годов

Россия, занимая седьмое место в мире по объемам заготовки древесины, является абсолютным лидером по экспорту круглого леса. Ежегодно 32 млн. куб. м древесины экспортируется в другие страны в необработанном виде и уже там перерабатывается. Подавляющая величина доходов от переработки российской древесины достается странам-импортерам: например, стоимость экспортируемого в Финляндию круглого леса из России составляет лишь около 5% от стоимости готовой продукции. Дешевая российская древесина послужила хорошей базой для развития новых перерабатывающих производств в Финляндии, Швеции, Китае, Японии и других странах.

В России же закрытие старых перерабатывающих предприятий значительно превышает ввод новых.

Несравнимы и валютные поступления от лесного экспорта по сравнению с основными мировыми производителями лесной продукции, в том числе имеющими гораздо меньшие объемы заготовок.

Красноярский край является крупнейшим лесным регионом Российской Федерации. Масштабность лесных запасов края и возможный объем организованного лесопользования позволяет без ущерба для экологии и лесного хозяйства не только полностью обеспечить внутренние потребности в древесной продукции, но и успешно развивать коммерческие отношения с российскими и иностранными потребителями.

По данным государственного лесного реестра на территории Красноярского края сосредоточено 12% лесных угодий Российской Федерации. Площадь лесов края, расположенных на землях лесного фонда – 158,7 млн. га, что составляет 96,8% общей площади лесов края.

Лесные ресурсы, являющиеся восстанавливаемыми, в крае могут оказать существенное воздействие на обеспечение социальной и экономической стабильности как в отдельных его территориях, традиционно зависимых от лесного производства, так и обеспечить общее участие в экономическом росте региона.

На каждого жителя края приходится 4 800 куб. м древесины, тогда как на каждого жителя планеты – в среднем 80 куб. м.

Вместе с тем действующая расчетная лесосека составляет 77,5 млн. куб. м, фактическая рубка леса по всем видам лесопользования за 2009 год составила 12,1 млн. куб.м. Использование установленной расчетной лесосеки: в 2008 году – 16,5%, в 2009 – 15,6%. В 2010 году использование составило – 17,7%, что ниже, чем в целом по Российской Федерации (20%).

Основными причинами недоиспользования расчетной лесосеки остается отсутствие необходимого количества лесных дорог на территории края, а также низкое освоение расчетной лесосеки арендаторами, осуществляющими на территории края реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов.

Согласно материалам проверки Рослесхоза действующая система охраны лесов от пожаров и проводимые мероприятия по противопожарному обустройству лесов, позволяет органам

исполнительной власти края осуществлять переданные полномочия в области охраны лесов от пожаров в условиях малой горимости на удовлетворительном уровне. Однако имеется тенденция к сокращению численного и качественного состава профессиональных сил тушения лесных пожаров. Отмечен высокий износ пожарной и автомобильной техники пожарно-химических станций и авиационных отделений, сокращение объемов финансирования авиалесоохранных работ.

Сумма ущерба лесному хозяйству от лесных пожаров в 2010 году составила 464 124,1 тыс. руб., что на 18,6% больше чем в 2008 году (391 335,4 тыс. руб.).

Отмечено отсутствие соответствующего контроля Службы за лесозаготовителями при проведении лесохозяйственных мероприятий, системной и планомерной работы по пресечению незаконных рубок. Не принимаются меры, направленные на досрочное расторжение договорных отношений с лесопользователями, нарушающих лесное законодательство и не выполняющих договорные обязательства.

В 2009 году количество проведенных Службой проверок соблюдения лесного законодательства к уровню 2008 года снизилось на 29, количество нарушений в порядке осуществления госконтроля – на 708.

Целевые прогнозные показатели, характеризующие экономические результаты от использования лесных ресурсов края, остаются ниже запланированных:

- соотношение стоимости 1куб. м. древесины от рубок ухода к ставкам платы за единицу объема древесины, установленных Правительством РФ за 2009 год, составляет 127,62%, что ниже на 3,04%;

- объем платежей в бюджетную систему РФ от использования лесов в расчете на 1 га лесного фонда края за 2009 год составил 6,3 руб./га, при плановом 8,3 руб./га, или 76%;

- процент возмещения ущерба от нарушений лесного законодательства составляет 7,02%, тогда как данный показатель по СФО – 45,5%;

- соотношение площади искусственного лесовосстановления лесных насаждений и площади сплошных рубок лесных насаждений в 2009 году составило 16,98%, вместо планового 18,01%.

Ситуация в лесной отрасли края по производству и реализации лесопромышленной продукции продолжает оставаться нестабильной.

Согласно статистическим данным за период 2005-2009 годов по показателям организаций, занимающихся лесозаготовками, обработкой древесины и производством изделий из дерева, в крае наблюдается снижение объемов производства. Так, индексы производства в 2009 году, по отношению к предыдущему году по видам экономической деятельности, связанными с лесозаготовками, были снижены на 2,9%, обработка древесины и производство изделий из дерева на 3,7%. Наибольшие индексы роста объемов производства по данным видам экономической деятельности наблюдались в 2007 году – 118,9%. В 2010 году (январь-ноябрь) индекс производства по виду «Лесозаготовки» к соответствующему уровню предыдущего года составил 111,9%. За последние два года структура инвестиций в основной капитал в организациях лесного хозяйства, лесозаготовок и предоставления услуг в этих областях практически не изменилась. Доля инвестиций в лесное хозяйство организаций, занимающихся лесозаготовками и предоставлением услуг в этих областях, в общем объеме инвестиционных вложений по краю в 2009 году в сравнении с 2005 годом увеличилась с 0,01% до 0,3%, а в сравнении с 2008 годом уменьшилась на 0,1%. В обработке древесины и производстве изделий из дерева увеличение по сравнению с 2005 годом произошло на 0,5%, с 2008 годом на 0,1%.

На протяжении последних пяти лет деятельность организаций лесного хозяйства, лесозаготовок и предоставления услуг в этих областях убыточна. Аналогичная ситуация складывается и на предприятиях занимающихся обработкой древесины и производством изделий из дерева.

Согласно отчету об исполнении плановых показателей, установленных ведомственной целевой программой «Развитие деятельности по заготовке и переработке древесины на период 2009-2011 годы» утвержденной Распоряжением Правительства края от 23.09.2008 № 214-р (далее по тексту – ВЦП на 2009 год) за 2009 год прослеживается отрицательная динамика по всем показателям как по отношению к запланированным объемам производства лесопроductии, так и данным аналогичного периода прошлого года. План по производству пиломатериалов в 2009 году не выполнен на 17,5% (к уровню 2008 года снижение – 5,7%), по ДВП – 9,6%, (11,4%), ДСП – 73,8%, (24,9%), МДФ – 77%, (44,4%), пеллетов – 7%, бумаги газетной – 28,5%, (2,2%), картона – 46,2%, (25%). В 2010 году по виду экономической деятельности обработка древесины и производство

изделий из дерева (январь – ноябрь) рост к уровню соответствующего года составил 0,4%.

Средняя численность работающих в организациях лесного хозяйства, лесозаготовок и предоставления услуг в этих областях снизилась в 2009 году в 1,2 раза по сравнению с 2005 годом, в организациях обработки древесины и производства изделий из дерева на 8,2%. Среднемесячная заработная плата в расчете на одного работника организаций лесного хозяйства, занимающихся лесозаготовками и предоставлением услуг в этой области за 9 месяцев 2010 года составила – 11 628,7 руб., к уровню 2009 года рост 4%, отношение к среднекраевому уровню средней заработной платы – 54,8%, организаций занимающихся обработкой древесины и производством изделий из дерева, и целлюлозно-бумажным производством – 11 804,8 руб., или 5,6%, и 55,5%, соответственно.

3. Меры господдержки организаций лесного комплекса края в 2009-2010 годах

В целях стабилизации социально-экономического положения организаций лесного комплекса края и повышения эффективности лесопромышленного производства в крае в 2009 году органами государственной власти края были приняты меры по оказанию им государственной поддержки (далее по тексту – господдержка)¹. Господдержка предоставлялась юридическим лицам, зарегистрированным в установленном порядке на территории края и осуществляющим на территории края деятельность по заготовке, обработке древесины, производству целлюлозно-бумажной продукции.

Законом о господдержке и принятыми в целях его реализации Постановлениями Правительства края² предусмотрены несколько

¹ Закон Красноярского края от 29.01.2009 № 8-2843 «О государственной поддержке организаций лесного комплекса края в 2009 году» (далее по тексту – Закон о господдержке);

² Постановление Правительства Красноярского края от 09.02.2009 N 55-п «Об утверждении Порядка заключения и формы договора о предоставлении государственной поддержки организациям лесного комплекса края» (далее по тексту – Постановление № 55-п); Постановление Правительства Красноярского края от 09.02.2009 N 56-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий организациям лесного комплекса края на возмещение части затрат, связанных с производством на территории края и последующим экспортом лесопромышленной продукции, и их возврата в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, и Порядка предоставления субсидий организациям лесного комплекса края на возмещение части затрат, связанных с приобретением у производителей новой лесозаготовительной техники, произведенной на территории края, и их возврата в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении» (далее по тексту – Постановление

форм оказания господдержки: субсидии на возмещение части затрат организаций лесного комплекса края, связанных с производством на территории края и последующим экспортом лесопромышленной продукции; субсидии на возмещение части затрат, связанных с приобретением у производителей новой лесозаготовительной техники, произведенной на территории края; предоставление отсрочки по внесению платы за использование лесов для заготовки древесины в части, превышающей минимальный размер арендной платы; предоставление отсрочки или рассрочки по уплате налоговых платежей в краевой бюджет, инвестиционные налоговые кредиты и предоставление государственных гарантий края.

На реализацию вышеназванного закона из краевого бюджета в 2009 году было направлено 648 763 тыс. руб.³, освоено 454 965,2 тыс. руб., или 70,1%. Главным распорядителем средств являлось Агентство.

По виду господдержки – субсидии на возмещение части затрат организаций лесного комплекса края, связанных с производством на территории края и последующим экспортом лесопромышленной продукции, Законом о бюджете на 2009 год было предусмотрено 636 650,8 тыс. руб., заключено 18 договоров о господдержке организаций лесного комплекса края на сумму 568 434,3 тыс. руб. (89,3%), исполнение по договорам составило 452 283 тыс. руб. (79,6%).

Господдержка по данному виду в среднем составила 7,2% от затрат, связанных с производством и последующим экспортом пиломатериала, и 2,9% – по ДВП.

В течение 2009 года господдержка приостанавливалась по 9 договорам. За регулярное неисполнение условий договоров господдержка не оказана 4 предприятиям (производители целлюлозно-бумажной продукции, ДСП, пиломатериала).

По состоянию на 31.12.2009 все условия договоров в части принятых обязательств, которые были скорректированы дополнительными соглашениями, выполнили только 6 предприятий из

№ 56-п); Постановление Правительства Красноярского края от 09.02.2009 N 57-п «Об утверждении Порядка предоставления организациям лесного комплекса края, заключившим в установленном порядке договоры аренды лесных участков для заготовки древесины, отсрочки по внесению платы за использование лесов для заготовки древесины в части, превышающей минимальный размер арендной платы» (далее по тексту – Постановление № 57-п).

³ Статья 59.3 Закона Красноярского края от 04.12.2008 № 7-2558 «О краевом бюджете на 2009 год» (далее по тексту – Закон о бюджете на 2009 год).

18, по 10 имело место неисполнение обязательств. Отклонение от плановых показателей в сторону снижения составило: по производству пиломатериала – 2,9%, ДСП – 65,9%, бумаги для гофрирования – 0,8%; по экспорту пиломатериала – 1,4%, ДВП – 5,4%, ДСП – 79,5%, бумаги для гофрирования – 69,1%. По итогам 2009 года у предприятий, получивших господдержку в виде субсидирования затрат на выпуск экспортируемой продукции, сложились отрицательные финансовые результаты. Не выполнены обязательства по поступлению налоговых платежей в консолидированный бюджет края в объеме 26,6 млн. руб.

Предприятиями не обеспечены основные обязательства, предусмотренные условиями договоров: допускалась просроченная задолженность по уплате налоговых платежей, не исполнялись принятые обязательства по обеспечению численности работающих на предприятии, не выполнялся план мероприятий по снижению затрат на производство и последующий экспорт продукции.

На основании решений Инвестиционного совета края вносились изменения в условия договоров по обеспечению объемов производства и экспорта лесопромышленной продукции. Агентством принимались решения о продолжении оказания господдержки при невыполнении условий договоров.

Изменение условий договоров по обеспечению объемов производства и экспорту ДВП установлено у ОАО «Лесосибирский ЛДК № 1». После подписания дополнительного соглашения были изменены плановые назначения по производству и экспорту ДВП за январь – июль 2009 года, господдержка была возобновлена. Невыполнение объема экспорта ДВП отмечается и в сентябре 2009 года. При этом в соответствии с протоколом совещания Агентства по вопросу невыполнения предприятиями лесного комплекса принятых обязательств, все же принимается решение о продолжении оказания господдержки. В сентябре выплачено 25 796,9 тыс. руб.

В марте 2009 года ООО «Сиблес» не выполнено условие договора по обеспечению численности работающих в количестве 121 единицы, показателей производства и экспорта пиломатериала в объеме 1,5 тыс. куб. м, а также реализации плана мероприятий по снижению затрат на производство и последующий экспорт лесопромышленной продукции. Агентством в октябре 2009 года внесены изменения в договор под фактическое исполнение, корректирующие ежемесячные показатели по производству и

экспорту пиломатериалов с 39,5 тыс. куб. м до 5,3 тыс. куб. м и произведена выплата субсидий за отгруженную на экспорт в марте 2009 года продукцию на сумму 141,3 тыс. руб.

ЗАО «НЛХК» в адрес Агентства было предоставлено гарантийное письмо об исполнении обязательств по производству и экспорту ДВП, однако объем экспорта не обеспечен на 2 057,52 тыс. кв. м. Принято решение о продолжении выплаты субсидий. В период с сентября по декабрь 2009 года субсидии предоставлены в размере 67 769,9 тыс. руб.

В октябре 2009 года ОАО «Маклаковский ЛДК» не выполнено условие договора по обеспечению численности в количестве 924 человека, а также показателей по производству и экспорту пиломатериала в объеме 6,89 тыс. куб. м, однако Агентством произведена выплата субсидий в размере 1 142,4 тыс. руб.

В нарушение ООО «КОДОК» условий договора с февраля по декабрь 2009 года не обеспечены объемы производства пиломатериалов на 16,5 тыс. куб. м и экспорта на 6,11 тыс. куб. м, однако выплата субсидий за этот период Агентством произведена в размере 11 890,05 тыс. руб.

В ходе встречных проверок установлена недостоверность отчетности предприятий, представляемой Агентству. Плановые показатели по экспорту продукции за февраль 2009 года (740 тыс. куб. м), представленные ЗАО «КЛМ Ко» в Агентство, не соответствуют плановым показателям (приложение №1 к договору) о предоставлении господдержки (4 500 тыс. куб. м). Следовательно, план по экспорту продукции не выполнялся с февраля 2009 года. При этом в соответствии с информацией, представленной ЗАО «КЛМ Ко», исполнение в феврале 2009 года превышает плановые показатели на 5,3 тыс. куб. м., фактически план не выполнен на 3 754,7 тыс. куб. м. Невыполнение плана наблюдается на протяжении всего периода, однако выплата субсидий в размере 4355,5 тыс. руб. осуществлена Агентством с апреля по сентябрь 2009 года.

Кроме того установлено, что условия, определенные договорами о предоставлении господдержки, при выполнении которых выплачиваются субсидии, в некоторых случаях являются формальными. Так, численность работающих ЗАО «КЛМ Ко» в соответствии с условиями договора определена в количестве не менее 73 человек, ООО «КОДОК» – не менее 4 человек.

Инвестиционным советом принимаются решения о заключении тройственных соглашений с процессинговыми фирмами, занимающимися производством и переработкой древесины, с целью исполнения условий договоров на предоставление господдержки. Контроль за их исполнением обеспечивает Агентство.

ООО «ДОК КЛМ» (процессинговая фирма ЗАО «КЛМ Ко»), не выполнены условия соглашений по обеспечению годовых объемов переработки древесины на 43%, и поддержанию численности занятых в производстве не менее 300 человек (в течение 2009 года варьировала от 235 до 266 человек). ООО «ДОК КЛМ Кодинск» (процессинговая фирма ООО «КОДОК») не выполнены условия соглашений по обеспечению годовых объемов переработки древесины на 62%, и поддержанию численности занятых в производстве не менее 218 человек. Вместе с тем, Агентством принимается решение о предоставлении господдержки.

Перечнем документов, установленным Постановлением №56-п, представляемых для получения субсидии, не предусматривается предоставление форм статистического наблюдения № П-4 «Сведения о численности, заработной плате и движении работников» за каждый прошедший период на дату подачи документов в Агентство, №1-натура «Сведения о производстве и отгрузке продукции», в связи, с чем в отдельных случаях допущена недостоверность представленных данных по численности, производству и экспорту продукции, что подтверждается результатами встречных проверок предприятий. При этом в период, когда были допущены нарушения условий договоров у ОАО «Маклаковский ЛДК, «Лесосибирский ЛДК №1» ООО «КОДОК», производилась выплата субсидий.

Таким образом, нарушение условий договоров организациями лесного комплекса является основанием для применения мер ответственности, предусмотренных статьями 393, 401 Гражданского кодекса Российской Федерации и взыскания в краевой бюджет средств в размере 111 096,05 тыс. руб.

По виду господдержки – субсидии на возмещение части затрат, связанных с приобретением у производителей новой лесозаготовительной техники, произведенной на территории края Законом о бюджете на 2009 год предусмотрено 12 112,2 тыс. руб. на приобретение 15 единиц лесозаготовительной техники, фактически приобретено 3 единицы на сумму 2 682,2 тыс. руб. (52,6%). Заключено

4 договора о предоставлении господдержки на общую сумму 5 097,4 тыс. руб., или 42,1% от предусмотренных средств.

В связи с отсутствием документов, подтверждающих факт приобретения лесозаготовительной техники, государственная поддержка не была оказана двум предприятиям – ЗАО «КЛИМ Ко» и ООО «Кодинское». Субсидия предоставлена ЗАО «Новоенисейский ЛХК», исполнение по двум договорам составило 2 682,2 тыс. руб. (100%).

По виду господдержки – отсрочка по внесению платы за использование лесов для заготовки древесины в части, превышающей минимальный размер арендной платы (далее по тексту – отсрочка по внесению платы), была предоставлена 12 предприятиям в размере 15 215,2 тыс. руб. из 62 779,7 тыс. руб., или 24,2% от сумм выпадающих доходов, учтенных в краевом бюджете на 2009 год.

Отсрочка по внесению платы была предоставлена в период с 01.01.2009 по 01.07.2009. Сумма неисполненных обязательств в 2009 году по 7 предприятиям составила 13 553,3 тыс. руб. (89,1%), по состоянию на 15.11.2010 – 6 783,8 тыс. руб.

Требования об уплате платежей по предоставленной отсрочке удовлетворены в 2010 году, в том числе в судебном порядке, при этом судом частично отказано в уплате начисленной пени.

Договор аренды лесных участков с ООО «Терминал «Ермаковский» расторгнут, задолженность в сумме 6 783,8 тыс. руб. в бюджет края не возвращена.

В нарушение пункта 3 Постановления № 57-п ООО «Терминал «Ермаковский» отсрочка предоставлена при отсутствии справки об идентификационных кодах по общероссийским классификаторам, выдаваемой территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю.

Господдержка в виде государственной гарантии края⁴.

В соответствии с программой государственных гарантий Красноярского края на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов, утвержденной Законом о бюджете на 2010 год, целью гарантирования является обеспечение исполнения обязательств по кредитам коммерческих банков, привлекаемым для обеспечения текущей

⁴ Статья 117 Бюджетного кодекса РФ, Закон Красноярского края от 29.01.2009 №8-2839 «О порядке предоставления государственных гарантий Красноярского края», статья 50 Закона Красноярского края от 10.12.2009 № 9-4155 «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов» (далее по тексту – Закон о бюджете на 2010 год).

деятельности юридических лиц, в целях сохранения и создания рабочих мест, обеспечения устойчивости финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц, сохранения и развития конкурентоспособности.

Инвестиционным советом принято решение о предоставлении предприятиям лесопромышленного комплекса ООО «КОДОК» и ОАО «Лесосибирский ЛДК №1» государственной гарантии Красноярского края для реализации бизнес-плана развития предприятий на 2009-2011 годы в заданных параметрах с достижением указанных результатов.

В соответствии с Распоряжением Правительства края № 977-р ООО «КОДОК» предоставлены три государственные гарантии края по кредитам ОАО Банк ВТБ, привлеченным для обеспечения текущей деятельности ООО «КОДОК». Договоры о предоставлении государственной гарантии края заключены на общую сумму 208 400 тыс. руб.

В соответствии с Распоряжением Правительства края от 27.04.2010 № 334-р предоставлена государственная гарантия края ОАО «Лесосибирский ЛДК №1» на общую сумму 1 000 000 тыс. руб. в обеспечение исполнения обязательств по кредиту акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации, привлекаемому в целях обеспечения текущей деятельности ОАО «Лесосибирский ЛДК №1».

Минприроды края заключены соглашения о взаимодействии между принципалами ООО «КОДОК» и ОАО «Лесосибирский ЛДК №1» по осуществлению мониторинга предоставленных гарантий Красноярского края, обязательства по достижению результатов реализации бизнес-плана не предусмотрены. Поставленная цель господдержки (сохранение и создание рабочих мест, обеспечение устойчивости финансово-хозяйственной деятельности, сохранение и развитие конкурентоспособности) путем привлечения кредитов коммерческих банков лесопромышленными предприятиями, обеспеченных государственной гарантией края, не достигнута.

ООО «КОДОК» в декабре 2010 года (досрочно) осуществлен возврат средств в объеме 183 026,7 тыс. руб., обязательство по уплате которых обеспечено государственной гарантией Красноярского края. Однако исполнение показателей бизнес-плана ООО «КОДОК» в заданных параметрах не обеспечено.

Также ОАО «Лесосибирский ЛДК № 1» не выполнены показатели по объемам производства и реализации продукции,

налоговым поступлениям в консолидированный бюджет края, не снижены затраты на производство и сбыт продукции, не достигнут задекларированный финансовый результат, не обеспечена численность на производстве.

В нарушение пункта 5 Постановления Правительства края от 02.09.2009 № 455-п «О мониторинге предоставленных гарантий» отчеты о целевом использовании средств и исполнении Принципами проектов ООО «КОДОК», ООО «Лесосибирский ЛДК № 1» предоставлялись в Минприроды края несвоевременно.

Цель привлечения предприятиями ООО «КОДОК» и ООО «Лесосибирский ЛДК № 1» кредитов в коммерческих банках, обеспеченных госгарантией края, (сохранение и создание рабочих мест, обеспечение устойчивости финансово-хозяйственной деятельности, сохранение и развитие конкурентоспособности) не достигнута.

Заявленная цель господдержки – стабилизация социально-экономического положения организаций лесного комплекса края и повышение эффективности лесопромышленного производства в крае в 2009 году в полной мере не достигнута. Показатели по производству и экспорту лесоматериалов, даже с учетом корректировки планов в сторону снижения объемов, организациями лесного комплекса края не выполнены. Предприятиями получены отрицательные финансовые результаты. Не оказана господдержка производителям целлюлозно-бумажной продукции, ДСП. Из 15 единиц лесозаготовительной техники приобретено 3. Объемы налоговых поступлений в краевой бюджет ниже плановых назначений. Оказанная господдержка в форме отсрочки платежей по арендной плате привела к увеличению задолженности и снижению поступлений в доходную часть краевого бюджета. При этом органы исполнительной власти края в соответствии с действующим законодательством не несут ответственности за целевое назначение господдержки. При подготовке заключения на законопроект о господдержке, Счётной палатой края отмечалось отсутствие ответственности органов исполнительной власти края за недостижение требуемых результатов.

Предоставление субсидий на возмещение части затрат, связанных с приобретением у производителей, зарегистрированных на территории края, новой лесозаготовительной, лесохозяйственной и лесопожарной техники, произведенной на территории края.

В целях повышения эффективности лесопромышленного производства в крае, а также содействия материально-техническому обеспечению организаций лесного комплекса предусмотрена господдержка организаций лесного комплекса края.⁵ Господдержка предоставлялась юридическим лицам, зарегистрированным в установленном порядке на территории края и осуществляющим на территории края деятельность по заготовке, обработке древесины, в размере 30 процентов стоимости единицы техники, но не более 2 000 тыс. руб. на одну единицу технику.

На реализацию Закона о господдержке на 2010 год из краевого бюджета было направлено Агентству 15 266,6 тыс. руб., освоено 10 161,4 тыс. руб. (66,6%).

Господдержка оказана двум лесопромышленным предприятиям (ООО ПКФ Альянс ЕД – 2 939,8 тыс. руб.; ЗАО «НЛХК» – 7 221,6 тыс. руб.). Приобретено 12 единиц лесозаготовительной, лесохозяйственной и лесопожарной техники.

Законом о господдержке на 2010 год не предусмотрено заключение договора на предоставление указанных субсидий. Следовательно, не исключена возможность нецелевого использования приобретенной техники, а также ее реализации в целях извлечения прибыли. Не определены критерии достижения поставленной цели господдержки по эффективности лесопромышленного производства в крае.

Господдержка оказывалась лесопромышленным организациям, в том числе в целях содействия их материально-техническому

⁵ Статья 33.3 Закона о краевом бюджете на 2010 год; Закон Красноярского края от 11.11.2010 №11-5185 «О государственной поддержке организаций лесного комплекса края в 2010 году» (далее по тексту – Закон о господдержке на 2010 год); Постановление Правительства Красноярского края от 02.12.2010 № 605-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий организациям лесного комплекса края, зарегистрированным на территории края и осуществляющим на территории края деятельность по заготовке, обработке древесины, на возмещение части затрат, понесенных в период с 1 июля 2010 года по 10 декабря 2010 года, связанных с приобретением у производителей, зарегистрированных на территории края, новой лесозаготовительной, лесохозяйственной и лесопожарной техники, произведенной на территории края, и их возврата в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, Перечня лесозаготовительной, лесохозяйственной и лесопожарной техники, на приобретение которой предоставляются субсидии».

обеспечению. Вместе с тем, проверкой отмечается высокий износ пожарной и автомобильной техники пожарно-химических станций и авиационных отделений, находящихся в краевой собственности. Средства, предусмотренные в виде господдержки лесопромышленным организациям, могли быть использованы на приобретение 4 единиц лесопожарной техники для краевых учреждений.

Субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным в российских кредитных организациях предприятиями лесной отрасли, реализующими инвестиционные проекты, направленные на увеличение производства продукции с высокой добавленной стоимостью, развитие лесозаготовительной деятельности (далее по тексту – субсидирование процентных ставок по кредитам).

В целях стимулирования инвестиционной активности и привлечения средств инвесторов для экономического развития и повышения уровня жизни населения осуществлялось субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным в российских кредитных организациях предприятиями лесной отрасли, реализующими инвестиционные проекты.

Основные требования и условия предоставления государственной поддержки инвестиционной деятельности определены Законом края от 30.09.2004 № 12-2278 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Красноярском крае» (далее по тексту – Закон № 12-2278), постановлением Совета администрации края от 23.03.2005 № 91-п «О государственной поддержке инвестиционной деятельности» (далее по тексту – Постановление № 91-п).

Средства государственной поддержки – субсидирование процентных ставок по кредитам на 2009 год предусмотрены ВЦП на 2009 год, на 2010 год – ведомственной целевой программой «Развитие деятельности по заготовке и переработке древесины на период 2010-2012 годы», утвержденной Распоряжением Правительства края от 31.12.2009 № 1163р (далее по тексту – ВЦП на 2010 год).

Из краевого бюджета через главного распорядителя средств – Минэкономки края за период 2004-2009 годы субсидии предоставлены 21 субъекту лесопромышленного комплекса в объеме 62 207 тыс. руб.

ВЦП на 2009 год на субсидирование процентных ставок предусмотрены средства краевого бюджета в объеме 141 300 тыс.

руб., фактически предоставлены 7 субъектам лесопромышленного комплекса в объеме 36 385 тыс. руб., или 25,8%.

ВЦП на 2010 год предусмотрено 21 659,3 тыс. руб., фактически субсидирование процентных ставок не осуществлялось, по причине невыполнения предприятиями принятых обязательств по договорам.

Отмечена недостоверность данных отчета о реализации ВЦП за 2009 год, представленного Агентством в Правительство края (в отчете значится объем финансирования ВЦП – 34 812 тыс. руб., фактически 36 384,9 тыс. руб.)

В нарушение требований, установленных Постановлением №91-п, без пересчета плановых показателей из постоянных цен в цены соответствующего года, Агентством представлены в Минэкономике края заключения по следующим инвестиционным проектам: «Цех по производству клееных деревянных строительных материалов» (ЗАО «КЛМ Ко»), «Модернизация и расширение производства пиломатериалов» (ООО «Енисейлесозавод»), «Увеличение объемов лесопиления и организации производства строганных погонажных деревянных изделий на предприятии ООО «КОДОК», «Создание производства плит МДФ» (ЗАО «Новоенисейский ЛХК»).

Кроме того, в заключениях Агентства по проектам «Развитие бизнеса в лесопереработке на базе мощностей ООО «Енисейский фанерный комбинат» (ООО «ЕФК»), «Увеличение объемов лесопиления и организации производства строганных погонажных, деревянных изделий на предприятии ООО «КОДОК», «Цех по производству клееных деревянных строительных материалов» (ЗАО «КЛМ Ко»), техническое перевооружение завода ООО «Транслес» в п. Березовка Красноярского края (ООО «Транслес»), показатели эффективности, а также показатели реализации инвестиционных проектов не соответствуют данным, отраженным в отчетах предприятий.

В заключениях на реализацию проектов «Создание производства плит МДФ» (ЗАО «НЛХК»), «Увеличение объемов лесопиления и организации производства строганных погонажных деревянных изделий на предприятии ООО «КОДОК» отражена информация об актуализации инвестиционных проектов, в то время как субсидирование проектов завершено и актуализация не требуется.

Несмотря на невыполнение инвесторами принятых обязательств, отставание от графиков реализации проектов более чем

на два квартала, в заключениях Агентства о выполнении проектов содержалась информация о дальнейшем финансировании инвестиционных проектов. Предложений о приостановлении либо прекращении финансирования проектов в Минэкономике края не представлялось.

В соответствии с Постановлением № 91-п при отрицательном или нулевом значении финансовой эффективности инвестиционного проекта с учетом эксплуатационных расходов инвестиционный проект признается неэффективным и финансированию из краевого бюджета не подлежит. Согласно представленным материалам оценка финансового состояния предприятий проведена не по всем проектам.

Необходимо отметить, что критерием приостановления или прекращения господдержки является возникновение неурегулированной задолженности заявителя перед краевым бюджетом по платежам в бюджет. Выборочной проверкой установлена задолженность в краевой бюджет по плате за использование лесов ЗАО «КЛИМ Ко» в сумме 276 тыс. руб., однако субсидирование в 2009 году составило 1 424,3 тыс. руб.

Отмечены факты затягивания Агентством сроков рассмотрения документов, представляемых предприятиями на актуализацию инвестиционных проектов.

Отдельные лесопромышленные предприятия лесной отрасли края используют несколько форм государственной поддержки и реализуют несколько инвестиционных проектов. На каждый вид государственной поддержки заключается договор, где фиксируются обязательства по достижению производственных и финансовых показателей, однако в целом показатели результативности предприятия с оценкой вложенных средств и полученных результатов не отслеживаются.

Экономическая оценка взаимосвязи заявленных целей, задач поддержки инвестиционных проектов с методами их достижения органами исполнительной власти края не проводится.

Основные показатели, заявленные при реализации инвестиционных проектов, и планируемые по ВЦП не достигнуты. В доход консолидированного бюджета края недополучено доходов в размере 342 947,9 тыс. руб. Не обеспечена занятость населения в количестве 414 человек.

Таким образом, средства краевого бюджета в 2009 году, предусмотренные на субсидирование процентных ставок по кредитам,

полученным в российских кредитных организациях предприятиями лесной отрасли края в объеме 36 385,1 тыс. руб., использованы неэффективно, без достижения требуемых результатов.

Инвестиционным советом результаты реализации инвестиционных проектов по субсидированию процентных ставок по кредитам не рассматривались, меры по их приостановке не принимались.

5. Приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов, реализуемые на территории края

Согласно статье 22 ЛК РФ инвестиционная деятельность в области освоения лесов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Объектами капитальных вложений в области освоения лесов являются объекты создаваемых и (или) модернизируемых лесной инфраструктуры и лесоперерабатывающей инфраструктуры.

Концепция инвестиционного приоритетного проекта в области освоения лесов утверждается Министром промышленности и торговли Российской Федерации (далее по тексту – Минпромторг РФ), которым также принимается решение о включении инвестиционного проекта в перечень приоритетных инвестиционных проектов.

Минпромторгом РФ в перечень приоритетных включены инвестиционные проекты: «Развитие бизнеса в лесопереработке на базе ООО «Енисейский фанерный комбинат»; «Строительство ЛесоХимического Комплекса «Ангара Пейпа» в Енисейском районе Красноярского края; «Создание в Богучанском районе Красноярского края лесоперерабатывающего комплекса по производству беленой хвойной крафт-целлюлозы, крафт-лайнера, продукции лесопиления и деревообработки, МДФ»; «Модернизация лесоперерабатывающего производства в Енисейском районе Красноярского края»; «Организация лесозаготовок, лесопиления, деревообработки и плитного производства в условиях долгосрочной аренды лесов»; «Развитие деревообрабатывающего комплекса в г. Красноярске»; «Создание деревообрабатывающего производства полного цикла в г. Красноярске»; «Расширение лесоперерабатывающего производства на ЗАО «Новоенисейский лесохимический комплекс»; «Организация

промышленного производства по глубокой переработке массивной древесины»).

Включение приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов в перечень является основанием для заключения Агентством договора аренды лесного участка без проведения аукциона на условиях, указанных в решении, принятом Агентством, платой за аренду лесного участка, находящегося в федеральной собственности с применением коэффициента 0,5 в течение срока окупаемости этого проекта, поступающей в федеральный бюджет⁶. Таким образом, ЛК РФ для предприятий, реализующих приоритетные проекты, предусмотрены существенные льготы и преимущества.

Объемы лесных ресурсов, переданные в аренду, для реализации приоритетных проектов, составляют 10 776 тыс. га, или 11,5% от общего объема лесного фонда края.

В настоящее время в Красноярском крае реализуется 9 приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, целью которых является развитие лесопромышленного комплекса края.

Из 9 инвестиционных проектов по 4 инвесторы зарегистрированы в Красноярском крае, другие за пределами края (г. Москва (2), г. Ярославль (1), Британские Виргинские острова (1), частные лица и иностранные компании (1).

В реестр инвестиционных проектов Красноярского края не включены 4 приоритетных инвестиционных проекта: «Строительство ЛесоХимического Комплекса «Ангара Пейпа» в Енисейском районе Красноярского края», заявитель – ОАО «Ангара Пейпа»; «Модернизация лесоперерабатывающего производства в Енисейском районе Красноярского края», заявитель – ООО «Сиблес»; «Создание деревообрабатывающего производства полного цикла в г.Красноярске», заявитель – ООО «Мекран»; «Расширение лесоперерабатывающего производства на ЗАО «Новоенисейский лесохимический комплекс», заявитель – «Новоенисейский ЛХК».

В соответствии с утвержденными концепциями приоритетных проектов в области освоения лесов, реализуемых на территории края, общий объем инвестиций по состоянию на 01.10.2010 должен

⁶ Пункт 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов», пункт 15 Положения о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденного Постановлением № 419.

составлять 106 363 млн. руб. Фактически привлечено в инвестиционные проекты 7 650,1 млн. руб., или 7,2% от планируемых объемов инвестиций.

Анализ реализации ряда приоритетных инвестиционных проектов показывает, что объемы инвестиций частных компаний, задекларированные инвесторами, не поступают, а конечные результаты очень далеки от презентационных итогов, достаточно широко разрекламированных органами исполнительной власти края. Инвесторы проектов: «Создание в Богучанском районе Красноярского края лесоперерабатывающего комплекса по производству беленой хвойной крафт-целлюлозы, крафт-лайнера, продукции лесопиления и деревообработки, МДФ» – Внешэкономбанк инвестировал в проект – 4,5%; «Строительство ЛесоХимического Комплекса «Ангара Пейпа» в Енисейском районе Красноярского края» – ЗАО «Азиатско-Тихоокеанские Энергетические Проекты» – 0,1%; «Развитие деревообрабатывающего комплекса в г. Красноярске» – ЗАО «КЛМ Ко» – 0,1%; «Организация лесозаготовок, лесопиления, деревообработки и плитного производства в условиях долговременной аренды лесов» – ООО ИФК «Красная Звезда» – 0,06%.

В долгосрочную аренду сроком на 49 лет по договорам передано 93 участка с объемом ежегодной расчетной лесосеки 12 420,3 тыс. куб. м, или 16,6% от расчетной лесосеки по краю, фактически арендаторами в 2008 году расчетная лесосека освоена на 0,6%, в 2009 – 3,8%, в 2010 – 3,5%.

Передача лесных участков в аренду предприятиям, реализующим приоритетные инвестиционные проекты, по минимальным размерам арендной платы без проведения аукционов приводит к массовой передаче лесных участков для заготовки сторонним организациям и получению ими дополнительных доходов, что свидетельствует о наличии скрытых субарендных отношений и не способствует увеличению доходной части бюджета.

Согласно информации УФСБ России по Красноярскому краю участниками инвестиционных проектов в области освоения лесов заключаются договоры субаренды и субподряда со сторонними организациями на выделенные для реализации проектов лесные участки без согласования договоров субаренды с Агентством. В период 2008-2009 годов ЗАО «Краслесинвест» заключено 9 договоров субаренды, в августе 2010 года заключены договоры с КГАУ

«Красноярсклес» на заготовку и продажу лесопродукции в объеме 1 млн. куб. м из 7,7 млн. куб. м, предназначенной для реализации инвестиционного проекта. ООО «Минусинский лес» в период 2009-2010 годов заключено 37 договоров подряда.

Ежегодно увеличивающиеся объемы лесного фонда, переданные под реализацию приоритетных проектов, и низкий уровень их освоения свидетельствуют о неэффективном использовании лесных ресурсов края и не принятии действенных мер со стороны органов исполнительной власти края.

Практически всеми инвесторами не выполняются утвержденные концепциями проекты, их корректировки не осуществляются, фактическое финансирование утвержденных проектов не рассматривается (ООО «Сиблес»; ООО «КЛМ-ЭКО»).

В результате график реализации отдельных проектов сдвинулся более чем на 2 года. Планируемые к вводу в 2009-2010 годах производства по выпуску на территории края новых видов продукции (фанеры и шпона в объеме 48,125 тыс. куб. м, и 66,25 тыс. куб. м. соответственно (ООО «ЕФК»); белой хвойной крафт-целлюлозы – (850 тыс. тонн в год; пиломатериалов хвойных пород – 700 тыс. куб. м в год, в том числе продукции деревообработки (мебельные щиты, погонажные изделия, заготовки для мебели), крафт-лайнера – 500 тыс. тонн в год, МДФ – 250 тыс. куб. м в год (ЗАО «Краслесинвест»); строительство целлюлозного завода, строительство объектов инфраструктуры, обеспечивающих деятельность целлюлозного завода с выработкой белой сульфатной хвойной целлюлозы с объемом – 900 тыс. тонн в год (ОАО «Ангара Пейпа»); организация собственной заготовки древесины и начало строительства заводов по производству плит OSB и ДСП (ООО «Минусинский лес»); провести часть проектных и строительно-монтажных работ, закупить частично основное технологическое оборудование для лесопильного цеха, закончить проектные работы, провести строительно-монтажные работы (ООО «Сиблес»); начать строительно-монтажные работы (реконструкция здания цеха лесопиления, строительство дорог с твердым покрытием, строительство АБК, строительство цеха деревообработки и склада готовой продукции), организовать поставку оборудования (лесопильное, лесозаготовительное, деревообрабатывающее, транспорт) (ООО «КЛМ-ЭКО») и другие – не выполнены.

Кроме того, по информации УФСБ России по Красноярскому краю на базовую проектную документацию строительства Лесопромышленного комплекса в Богучанском районе Красноярского края, разработкой которой занималась компания «MAN Ferrostaal AG» по договору с ЗАО «Краслесинвест» выдано отрицательное заключение ФГУ «Главгосэкспертиза России».

Планируемый социальный эффект от реализации приоритетных проектов – создание рабочих мест на предприятиях не обеспечен на 3 405 рабочих мест. В консолидированный бюджет края недопоступило более 200 млн. руб.

Ежегодно увеличивается задолженность по плате за использование лесов: по состоянию на 01.01.2011 за предприятиями, реализующими приоритетные проекты, числится задолженность по договорам аренды в объеме 67,7 млн. руб., начисленной пени – 35,1 млн. руб. Наибольшая сумма задолженности числится за арендаторами: ООО «Минусинский лес» – 12 267 тыс. руб.; ОАО «Ангара Пейпа» – 4 503,1 тыс. руб.

Арендаторами, реализующими приоритетные проекты, не обеспечено выполнение условий договоров аренды по показателям, установленным в проектах освоения лесов, на которые получены заключения государственной экспертизы. В целом за период 2009-2010 годов не обеспечено выполнение принятых обязательств по противопожарным мероприятиям: проведение профилактических выжиганий на площади 2 232 га (ООО «Минусинский лес» – 2006 га); устройство минерализованных полос протяженностью 2 741,7 км (ЗАО «Краслесинвест» – 1 379 га); уход за минерализованными полосами – 2 547,1 км (ЗАО «Краслесинвест» – 914 км), содержание, реконструкция и строительство дорог противопожарного назначения – 1 899 км. (ЗАО «Краслесинвест» – 1 010 км).

По лесовосстановительным мероприятиям не обеспечено: создание лесных культур на площади 1 102 га (ЗАО «Краслесинвест» – 674 га, ООО «Минусинский лес» – 414 га); подготовка почвы под лесные культуры – 1 529,6 га (ЗАО «Краслесинвест» – 955 га, ООО «Минусинский лес» – 456 га); проведение мер содействию естественного возобновления – 1 606 га (ЗАО «Краслесинвест» – 1 318 га, ООО «Минусинский лес» – 542 га); заготовка лесных семян в количестве 2 459 кг (ЗАО «Краслесинвест» – 784 кг, ООО «Минусинский лес» – 1 236 кг) и другим мероприятиям.

Государственная регистрация отдельных договоров аренды лесов осуществлялась арендаторами, реализующими приоритетные проекты с нарушением установленных договорами сроков более чем на 4 мес. (ООО «ЕФК»).

В соответствии с условиями договоров арендодатель вправе инициировать расторжение договоров аренды в случаях: нарушения арендатором сроков реализации инвестиционного проекта более 1 года; отказа арендатора от создания и (или) модернизации объектов лесной и (или) лесоперерабатывающей инфраструктуры; нарушения более чем на 6 месяцев срока представления отчета о ходе реализации инвестиционного проекта; систематического (более двух раз) нарушения арендатором лесного законодательства Российской Федерации и условий внесения арендной платы.

Несмотря на нарушения арендаторами сроков реализации инвестиционных проектов, лесного законодательства Российской Федерации и невыполнение условий внесения арендной платы, меры по расторжению договоров аренды органами исполнительной власти не принимались. Коллегия, созданная Минприроды края с целью организации контроля за ходом реализации приоритетных инвестиционных проектов на территории края, не рассматривала отчеты инвесторов (арендаторов лесных участков) о ходе реализации инвестиционных проектов, а также иные вопросы, возникающие при реализации инвестиционных проектов и требующие коллегиального решения⁷.

6. Строительство лесных дорог

Слабо развитая лесодорожная инфраструктура является одной из главных причин не освоения лесных ресурсов в крае. Доступными в транспортном отношении являются около 26,1 млн. га, или 16,8%. В России на 1 тыс. га леса приходится 1,2 км лесовозных дорог, в то время как в Европе эта цифра в 40 раз больше. По краю лесовозных дорог в 20 раз меньше, чем необходимо. Потребность в финансовых средствах на период 2008-2015 годы для реализации мероприятий по проектированию и строительству лесных дорог общей протяженностью 1 065,4 км составляет 9 804 млн. руб.

⁷ Приказ от 02.03.2009 № 21-0 «Об утверждении Порядка организации контроля за ходом реализации инвестиционных проектов, включенных в установленном порядке Министерством промышленности и торговли Российской Федерации в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов» (далее по тексту – Порядок).

Фактически на 2009-2010 годы на строительство лесных дорог предусмотрено 500 000 тыс. руб., из них 300 000 тыс. руб. субвенции из федерального бюджета, 200 000 тыс. руб. средства краевого бюджета. Освоено 354 361,9 тыс. руб., или 70,8%, в том числе: 89 617,2 тыс. руб. на разработку проектной документации, 264 744,7 тыс. руб. на строительство лесных дорог. В целом за 2 года построено 82 км лесных дорог из 125,8 км запланированных, или 65,2%.

На строительство лесных дорог на территории Нижне-Енисейского лесничества Красноярского края направлением Ярцево-Майский, от трассы Ярцево-Майский в направлении Новый Городок заключены госконтракты на сумму 440 300 тыс. руб., на разработку проектной документации на строительство лесных дорог на территории Нижне-Енисейского лесничества – 17 506,1 тыс. руб., на разработку проектной документации на строительство лесных дорог на территории Енисейского и Терянского лесничеств 42 193,9 тыс. руб.

Выполнение комплекса работ по строительству дорог и разработке проектной документации осуществлялось ОАО «Красноярсклеспроектстрой». В соответствии с госконтрактом работы должны быть завершены в срок до 15.12.2010.

Согласно графику выполнения работ (приложение № 2 к госконтракту) планировалось осуществить: в 2009 году инженерные изыскания; разработку проектной документации; получение положительного заключения государственной экспертизы на проектную документацию; получение разрешения на строительство лесных дорог, а также строительство 52 км лесных дорог; в 2010 году – строительство 73,8 км лесных дорог; получение разрешения на ввод лесных дорог в эксплуатацию; постановку лесных дорог на кадастровый учет; регистрацию права собственности на лесные дороги.

Согласно представленным актам выполненных работ фактическое строительство дорог в 2009 году осуществлялось в сроки от 7 до 10 дней, что не соответствует продолжительности строительства проектируемых участков дорог (9-13 месяцев), установленным заключениями государственной экспертизы. Данный факт свидетельствует о том, что строительство лесных дорог велось одновременно с получением разрешительных документов.

В нарушение статей 49, 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в 2009 году строительство 52 км лесных дорог велось при отсутствии положительных заключений государственной экспертизы на проектную документацию и разрешений на строительство, что свидетельствует о признаке административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.4 КоАП РФ.

В нарушение пункта 15 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации Агентством в 2009 году неправомерно включены в госконтракт расходы в сумме 150 тыс. руб. на получение разрешения на строительство, выдача которого осуществляется органом местного самоуправления без взимания платы.

Исполнителем работ – ОАО «Красноярсклеспроектстрой» неоднократно нарушались сроки выполнения этапов работ. Строительство дорог протяженностью 43,8 км, предусмотренное к завершению в 2010 году, не закончено. В связи с этим не получено разрешение на ввод лесных дорог в эксплуатацию, не осуществлены постановка на кадастровый учет, государственная регистрация права собственности. Планируемая цель – строительство лесных дорог, протяженностью 125,8 км – не достигнута, средства в сумме 354,2 млн. руб. использованы не эффективно.

Вместе с тем решением Арбитражного суда Красноярского края от 19.01.2011 удовлетворен иск ОАО «Красноярсклеспроектстрой», в части изменения: даты завершения работ – до 31.08.2011; исключения из графика выполнения работ следующих пунктов: постановка лесных дорог на кадастровый учет, государственная регистрация права собственности на лесные дороги.

Экспертные заключения на проектную документацию, разработанную ОАО «Красноярсклеспроектстрой» согласно государственным контрактам от 21.09.2009 № 75,76 на строительство лесных дорог, для обеспечения проведения мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов на территории Нижне-Енисейского лесничества (участок лесной дороги направлением п. Новый Городок – п. Сергеево, общей протяженностью 65,55 км) и на территории Енисейского и Терянского лесничеств (участок лесной дороги р. Ильинка – п. Новоназимово, общей протяженностью 132 км) получены с нарушением сроков (через 9 месяцев), установленных госконтрактами.

В 2011 году средства на завершение строительства лесных дорог, начатого в 2009 году, и строительство дорог по разработанной проектной документации не предусмотрены, что указывает на излишние расходы бюджетных средств.

7. Оценка эффективности мер, направленных на стимулирование доходов от лесопользования в период 2009-2010 годов

Имея ежегодный потенциал по объемам заготовки древесины в размере 77,5 млн. куб. м, в крае не используется более 80% расчетной лесосеки. В связи с этим, по экспертным оценкам, потенциальные доходные резервы бюджета в части неналоговых платежей в случае вовлечения в оборот не задействованной расчетной лесосеки составят более 5 млрд. руб., в том числе в краевой бюджет – около 3 млрд. руб.

Вместе с тем объем платежей, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов края, составляет всего 6,3 рубля в расчете на 1 гектар земель лесного фонда.

В валовом региональном продукте Красноярского края продукция лесной промышленности составляет 2,1%. При том, что в лесном фонде края преобладает наиболее ценная и пользующаяся большим спросом древесина хвойных пород лесопромышленной продукции производится всего на 8 млрд. руб., что составляет лишь 2,6% от ее производства в стране и 0,6% от объема промышленной продукции края.

Структура лесного экспорта в крае, как и в России в целом, носит явно выраженный сырьевой характер: необработанная древесина (круглый лес) и пиломатериалы занимают более половины общего объема экспорта. В период 2009-2010 годов в крае наблюдается значительный спад экспорта обработанных лесоматериалов. За 9 месяцев 2010 года по сравнению с аналогичным периодом 2009 года в крае наблюдается уменьшение объемов вывоза необработанных лесоматериалов на 21,1%, а снижение объемов вывоза обработанных лесоматериалов на 2,8%.

Мерами по развитию глубокой переработки древесины внутри страны, разработанными в России в 2006 году⁸, предусматривалось ежегодное увеличение экспортных пошлин на круглый лес, которые в

⁸ Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.12.2006 № 795 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые с территории Российской Федерации за пределы государств - участников соглашений о Таможенном союзе, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 05.02.2007 № 75).

2009 году должны были составить 80%, однако из-за кризиса и ряда других причин заградительные меры отложены.

Вместе с тем с 01.01.2009 экспортные пошлины на древесину составили 25% от таможенной стоимости, но не менее 15 евро за куб.м. В результате намерения по повышению пошлин на круглый лес должны были способствовать интенсификации развития местной деревообработки и других отраслей лесопромышленного комплекса, однако из-за недостатка финансовых средств и законодательных проблем российский лесопромышленный комплекс пребывает в стадии стагнации.

Эффективность государственного управления лесными ресурсами определяется также размерами доходов, поступающих в бюджетную систему. Лесные платежи в настоящее время регулируются ЛК РФ. Платность использования лесов установлена статьями 1 и 94 ЛК РФ.

В соответствии со статьями 51 и 57 Бюджетного кодекса Российской Федерации плата за использование лесов является неналоговым доходом федерального бюджета в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также бюджетов субъектов Российской Федерации в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд.

Администрирование поступления платы за использование лесов в бюджетную систему Российской Федерации на территории Красноярского края осуществляется Агентством. Ряд полномочий по администрированию доходов бюджетов Российской Федерации Агентство делегировало лесничествам. Динамика поступления платежей за пользование лесным фондом в период 2006–2010 годов представлена в таблице.

тыс. руб.

Период	Фактическое поступление		Общая сумма поступлений лесных платежей	Уд. вес в общих поступлениях платежей, %	
	краевой бюджет	федеральный бюджет		краевой бюджет	федеральный бюджет
2006 год	313 079,3	349 285,3	662 364,6	47,3	52,7
2007 год	322 040,1	499 014,4	821 054,5	39,2	60,8
2008 год	445 818,2	640 104,3	1 085 922,5	41,1	58,9
2009 год	168 406,8	832 532,4	1 000 939,2	16,8	83,2
2010 год	174 972,3	894 041,5	1 069 013,8	16,4	83,6

Анализ поступления платы за период 2006-2010 годы показал, что наибольший объем доходов от использования лесов (445 818,2 тыс. руб.) приходится на 2008 год – период активного проведения аукционов по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений (краткосрочное пользование). Начиная с 2009 года для регионального бюджета практически были упразднены платежи за использование лесов в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, которые составляли в 2008 году основную долю (60%) платы за использование лесов.

Существующая нормативная правовая база не в полной мере обеспечивает регулирование платежей за пользование лесным фондом, отчего ограничиваются возможности реального роста поступлений в бюджетную систему. Ставки платы установлены без учета фактической рыночной стоимости права пользования участками лесного фонда. Доля ставок платы за единицу объема лесных ресурсов в цене круглого леса составляет по краю менее 2%, тогда как действующие в европейских странах ставки составляют более 30%.

Вместе с тем следует отметить, что субъекту РФ предоставлено право самостоятельно определять начальную цену предмета аукциона с условием не ниже минимальной⁹, доходы по которой поступают в федеральный бюджет. В связи с этим дополнительным резервом для увеличения поступлений в доходную часть краевого бюджета может быть разница между начальной ценой аукциона и минимальной ставкой. Следует отметить, что на

⁹ Статьи 73, 76, 79 ЛК РФ; Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2007 № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади».

сегодняшний день начальная цена аукциона, как правило, формируется Агентством с применением коэффициента 1,4.

Анализ структуры платежей показал, что приоритетным видом использования лесов в крае является заготовка древесины, процент поступления доходов от которой ежегодно снижается и составляет в 2008 году – 89,4%, в 2009 году – 79,4%, в 2010 году – 75,9%.

Ставки платы, установленные федеральным законодательством, составили от 26,2 рублей в 2008 году, до 22,5 рублей за единицу объема лесных ресурсов в 2010 году. При этом ставки платы за единицу объема лесных ресурсов составили 75% от аукционной цены и менее 2% от рыночной стоимости круглых лесоматериалов.

Средняя сверхминимальная ставка за единицу объема лесных ресурсов, доходы от которой в полном объеме поступают в краевой бюджет, в 2009 году составила 4,7 рублей (снижение к уровню 2008 года в 3,8 раза), или 13% от аукционной цены, что также составляет менее 1% от рыночной стоимости круглых лесоматериалов.

В 2008 году начальная цена аукциона по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в краткосрочное пользование, проводимого Агентством, была выше средней ставки, установленной Правительством Российской Федерации в 4,8 раза – в размере 135,1 рубля за один обезличенный куб. м. Окончательная цена – 137,4 рубля.

В связи с изменением законодательства¹⁰ в 2009 году исключена возможность заготовки древесины в предпринимательских целях на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесного участка в аренду, средняя цена аукциона составила 36,2 рубля, что на 74,5% ниже ставки, сложившейся до внесения изменений. Как следствие в 3,5 раза снизились поступления по плате за использование лесов в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений. В бюджет края недопоступило около 200 млн. руб.

С сентября 2009 года договоры купли-продажи лесных насаждений заключаются на основании аукционов по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в

¹⁰ Федеральный закон от 14.03.2009 № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

исключительных случаях¹¹ для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

В соответствии с информацией, представленной Минприроды края, в 2009 году Агентством проведено 111 аукционов по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, 31 аукцион по продаже права на заключение договора аренды лесного участка.

В результате с торгов (краткосрочное пользование) было продано 430 участков с общим объемом древесины 649,5 тыс. куб. м. на сумму 66 073,9 тыс. руб. В сравнении с 2008 годом объем проданной древесины сократился на 78,1%, объем поступления платежей в бюджет края сократился на 206 952,5 тыс. руб. (77,4%). По итогам торгов заключено 417 договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе 129 договоров в исключительных случаях.

Торги на право заключения договоров аренды участка лесного фонда с целью заготовки древесины состоялись по 100 лесным участкам с общим объемом древесины 1 434,2 тыс. куб. м. Заключено 88 договоров аренды.

Установлено, что в 2009 году имели место случаи, когда в результате торгов участниками более чем в 35 раз завышались цены аукциона. В итоге 4 договора аренды участка лесного фонда с общим объемом древесины 76 тыс. куб. м были расторгнуты по инициативе участников аукциона.

В 2010 году Агентством проведено 96 аукционов по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений и 25 аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка.

С торгов (краткосрочное пользование) продан 431 участок с общим объемом древесины 569,2 тыс. куб.м. на сумму 23 940,2 тыс. руб. В сравнении с 2009 годом объем проданной древесины сократился на 12,3%, объем поступлений в краевой бюджет на 44 684 тыс. руб. (98,1%).

Торги на право заключения договоров аренды участка лесного фонда с целью заготовки древесины состоялись по 64 лесным участкам с общим объемом древесины 1 305,8 тыс. куб. м. В

¹¹ Закон Красноярского края от 14.02.2007 N 21-5820 «О заготовке древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений».

сравнении с 2009 годом объем проданной древесины сократился на 10,6%.

Ежегодно размер арендной платы и минимальная ставка увеличиваются, при этом поступления в краевой бюджет по сверхминимальной ставке снижаются. Снижение обусловлено, в том числе и тем, что ЛК РФ предусматривает передачу лесных участков в аренду в целях реализации приоритетных инвестиционных проектов без проведения аукционов. Кроме того, в течение срока окупаемости этих проектов к утвержденным ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, применяется коэффициент 0,5. Следует заметить, при условии передачи участков лесосечного фонда по результатам аукционов, ежегодно в краевой бюджет могло поступить 1,5 млрд. руб.

В ходе проверки также установлено, что обязательства по обеспечению доходной части консолидированного бюджета (налоговые поступления и иные платежи), задекларированные инвесторами, не выполняются, так как сроки реализации проектов сдвигаются на длительный период. Таким образом, потери краевого бюджета за период реализации инвестиционных проектов (2006-2010 годы) составили свыше 200 млн. руб.

Задолженность по плате за использование лесов в бюджетную систему ежегодно увеличивается. По состоянию на 01.01.2011 задолженность составила 572 908,3 тыс. руб., к уровню 2008 увеличилась в 1,8 раза. Неуплата начисленных платежей за использование лесов организациями, реализующими приоритетные инвестиционные проекты, на 01.01.2011 составляет 67 670,5 тыс. руб., пени – 35 110,2 тыс. руб.

Кроме того, следует заметить, что на сложившееся положение дел, в том числе повлияло предоставление лесопользователям отсрочки по внесению платы за использование лесов для заготовки древесины в части, превышающей минимальный размер арендной платы¹². По состоянию на 15.11.2010 неисполненные обязательства составили 6 783,8 тыс. руб.

¹² Постановление Правительства Красноярского края от 09.02.2009 № 57-п «Об утверждении Порядка предоставления организациям лесного комплекса края, заключившим в установленном порядке договоры аренды лесных участков для заготовки древесины, отсрочки по внесению платы за использование лесов для заготовки древесины в части, превышающей минимальный размер арендной платы».

Следует также отметить, что в период 2009 - 2010 годов по решениям судов и на основании приказов Агентства списана безнадежная к взысканию задолженность по платежам за использование лесов, подлежащим зачислению в краевой бюджет на общую сумму 135 910,68 тыс. руб.¹³

Наличие недоимки по платежам за использование лесного фонда свидетельствует о недостаточно эффективной работе Агентства в части администрирования платежей за использование лесов.

Выводы

1. Органами исполнительной власти края в недостаточной степени используются установленные ЛК РФ нормы, регулирующие лесные отношения для обеспечения развития рыночных начал в лесопользовании, позволяющие обеспечить решение задач по активизации использования лесного потенциала края.

2. Отсутствие законодательно утвержденной Концепции развития лесной отрасли края, описывающей перспективы развития отрасли, и закрепляющей цели государственной политики в области освоения лесов, охватывающей все звенья лесохозяйственной эксплуатации, включающей меры по развитию лесной промышленности, обеспечению охраны и воспроизводства лесов, реализации функций контроля за лесопользованием и сохранению экологического равновесия, приводит к спешному принятию решений органами исполнительной власти края и их неисполнению в дальнейшем без оценки последствий их принятия и неисполнения, при отсутствии персональной ответственности должностных лиц.

3. В Законах о господдержке не предусмотрена ответственность за неисполнение целевого назначения господдержки в части повышения эффективности лесопромышленного производства и стабилизации социально-экономического положения организаций лесного комплекса края.

Предложенный органами государственной власти края, механизм государственной поддержки лесной отрасли в 2009 году не способствовал росту занятости и уровню заработной платы работающих отдельных предприятий лесопромышленного комплекса, не оказал существенного влияния на улучшение их финансового

¹³ Постановление Правительства Красноярского края от 17.08.2009 № 430-п «Об утверждении Порядка списания безнадежной к взысканию задолженности по платежам за использование лесов, подлежащим зачислению в краевой бюджет».

состояния, не стабилизировал экономическое положение лесной отрасли в целом.

4. Нестабильность направлений государственной поддержки, изменения, вносимые в течение года в показатели результативности, не позволяют объективно оценить эффективность использования бюджетных средств, направленных на развитие и поддержку лесопромышленного комплекса. Кроме того, нарушение организациями лесного комплекса условий договоров на предоставление господдержки является основанием для применения мер ответственности, предусмотренных статьями 393, 401 Гражданского кодекса Российской Федерации и взыскания в краевой бюджет средств в размере 111 096,05 тыс. руб.

5. Исходя из анализа объемов инвестиций в развитие и модернизацию технологических процессов лесопромышленного комплекса, полученных в кредитных организациях, объемов бюджетного финансирования, направленного на развитие лесодорожной инфраструктуры, и полученных результатов следует вывод о недостаточной эффективности принимаемых мер и решений, направленных на стабилизацию социально-экономического положения организаций лесного комплекса края и повышения эффективности лесопромышленного производства. Роль лесопромышленного комплекса края в формировании доходов бюджетной системы не соответствует потенциальным возможностям.

6. Установлено неэффективное использование лесного фонда края переданного в долгосрочную аренду для реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов. Ежегодная расчетная лесосека используется арендаторами только на 3,5%. Не выполняются отдельные мероприятия по выполнению противопожарных, лесовосстановительных работ, утвержденные проектами освоения лесов, обязательства по уплате обязательных лесных платежей в рамках договоров аренды лесных участков, отсутствуют меры воздействия к лесопользователям, не выполняющим условия договоров. Систематическое невыполнение установленных лесохозяйственных, лесовосстановительных и противопожарных мероприятий может негативно сказаться на состоянии лесного фонда и создать реальную угрозу безопасности населения края, в том числе в пожароопасный период.

7. Следует отметить ненадлежащее выполнение установленных концепциями требований при реализации

приоритетных проектов в области освоения лесов. Не обеспечены обязательства и сроки по привлечению инвестиций, предусматривающих создание промышленных объектов и производственных мощностей глубокой переработки древесины. Социальная составляющая и бюджетный эффект, предусмотренный в виде налогов и платежей в консолидированный бюджет края, не достигнуты. Потери консолидированного бюджета края за период 2009-2010 годов составили более 200 млн. руб., не обеспечены планируемые показатели занятости населения края в количестве 3 405 чел.

8. Отсутствует системная основа в организации государственной поддержки инвестиционных проектов, в части субсидирования процентных ставок по кредитам, полученным в кредитных организациях предприятиями лесопромышленного комплекса края. При этом наиболее слабым звеном является отсутствие скоординированных действий органов исполнительной власти края – Минприроды края, Минэкономики края, Агентства.

9. Недостаточный уровень контроля за ходом реализации инвестиционных проектов Инвестиционным советом промежуточных результатов реализации проектов, несвоевременность принятия оперативных и действенных мер по рассмотрению и корректировке проектов при недостаточно эффективных действиях инвесторов привели к недостижению требуемых результатов и неэффективному использованию средств краевого бюджета в объеме 36 385 тыс. руб.

Не обеспечены планируемый бюджетный эффект, предусмотренный в виде налогов и платежей в консолидированный бюджет края в объеме 385 947 тыс. руб., социальный эффект в части сохранения и создания 414 рабочих мест.

10. Агентством не используется возможность дополнительного пополнения доходной части краевого бюджета, посредством увеличения начальной цены аукциона до максимально возможной.

11. Отсутствие соответствующего контроля со стороны Агентства за выполнением подрядчиками работ по проектированию и строительству лесных дорог привели к недостижению требуемых результатов, к фактам неправомерного (150 тыс. руб.) и неэффективного использования бюджетных средств (354,2 млн. руб.). Не решена проблема развития лесной транспортной инфраструктуры, включающей обеспечение экономической доступности лесных участков для проведения противопожарных, лесовосстановительных

мероприятий, увеличения объемов лесопользования в крае.

12. Агентством не соблюдаются основные принципы и требования Бюджетного кодекса РФ и нормативных правовых актов по осуществлению бюджетного инвестирования на строительство объектов, положения Градостроительного кодекса РФ.

13. Отсутствие в законах о господдержке ответственности за неисполнение целевого назначения, предоставление органами исполнительной власти края господдержки предприятиям лесной отрасли, при невыполнении принятых обязательств по договорам, непринятие мер ответственности к лесопользователям, реализующим на территории края приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов и не выполняющим условия договоров аренды лесных участков, передача им лесных участков без проведения аукционов в аренду, по минимальным размерам арендной платы, которая приводит к передаче лесных участков для заготовки сторонним организациям и получению дополнительных доходов, и свидетельствует о наличии скрытых субарендных отношений, не способствует увеличению доходной части бюджета, может свидетельствовать о наличии коррупционной составляющей.

Заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты края (протокол от 04.02.2011 № 2).

Законодательному Собранию Красноярского края предложено рассмотреть заключение Счетной палаты края по результатам проверки эффективности деятельности органов исполнительной власти края при реализации мероприятий по поддержке и развитию лесной отрасли края, стимулированию роста доходов бюджета от лесопользования в период 2009-2010 годов на очередной сессии Законодательного Собрания края.

Правительству Красноярского края предложено:

- дать оценку действиям органов государственной власти края, занятым в сфере лесных отношений, при реализации установленных им полномочий;

- рассмотреть вопрос об эффективности и целесообразности реализации на территории края приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов на предмет соответствия заявленных в них целям и фактически достигнутым результатам;

- ужесточить контроль за использованием бюджетных средств, предоставляемых лесной отрасли края и принять меры по обеспечению эффективного управления лесными ресурсами на

территории края и стимулированию роста доходов бюджетов всех уровней от лесопользования.

- внести изменения в действующие нормативные правовые акты края в части усиления контроля за использованием средств краевого бюджета, выделяемых на оказание государственной поддержки предприятиям и организациям лесной отрасли и определения конкретной ответственности со стороны органа исполнительной власти края, курирующего вопросы лесопользования;

- в целях устранения административных барьеров и дублирования функций по предоставлению отчетности о результатах выполнения мероприятий и целевом использовании средств, рассмотреть вопрос о целесообразности сосредоточения функций главного распорядителя и контроля в одном ведомстве;

- обязать министерство природных ресурсов и лесного комплекса края представлять отчет о ходе выполнения инвестиционных проектов, реализуемых на территории края, в Инвестиционный совет и Правительство края с конкретными предложениями для принятия соответствующих мер.

Министерству природных ресурсов и лесного комплекса Красноярского края предложено:

- обеспечить надлежащий контроль за эффективным использованием лесных ресурсов края, а также финансовых средств, направленных на выполнение переданных полномочий в области освоения лесов. Принять меры по стимулированию роста доходов бюджетной системы края от лесопользования;

- государственную поддержку осуществлять на основе комплексной, компетентной проработки проблем, связанных с решением задач развития лесопромышленного производства, переработки и сбыта лесопродукции, социального развития, исходя из концепции взвешенной и ответственной политики края в сфере лесопользования, направленной на обеспечение непрерывного, неистощительного и рационального лесопользования для удовлетворения потребностей экономики и населения в лесных ресурсах, сохранения и усиления средообразующих, водоохраных, защитных функций лесов;

- представить в Счетную палату края план мероприятий по устранению нарушений и недостатков, установленных в ходе контрольного мероприятия.

Министерству экономики и регионального развития

Красноярского края предложено:

- систематизировать организацию государственной поддержки инвестиционных проектов, в части субсидирования процентных ставок по кредитам, полученным в кредитных организациях предприятиями лесопромышленного комплекса края. Организовать взаимодействие с органами исполнительной власти края в сфере природопользования при осуществлении контроля за реализацией инвестиционных проектов и эффективным использованием средств господдержки;

- при рассмотрении отчетов и оценке результативности использования инвестиционных ресурсов учитывать случаи невыполнения параметров, определенных бизнес-планом. Осуществлять в указанных случаях оперативную подготовку сводной информации о реализации инвестиционных проектов в Инвестиционный совет в целях приостановления господдержки заявителей (инвесторов), не выполняющих взятые на себя обязательства;

- ознакомить Инвестиционный совет с настоящим заключением в целях использования в дальнейшей работе.

Агентству лесной отрасли Красноярского края предложено:

- в гражданско-правовом порядке рассмотреть вопросы взыскания средств в доход краевого бюджета в размере 111 096,05 тыс. руб.;

- восстановить в краевой бюджет средства в размере 150 тыс. руб. неправомерно включенные в госконтракт и использованные на получение разрешения на строительство, выдача которого осуществляется органом местного самоуправления без взимания платы;

- принять меры по устранению и недопущению нарушений и недостатков, отмеченных в ходе проверки. Представить в Счетную палату края план мероприятий по их устранению.

Заместитель председателя
Счетной палаты края

В. С. Астраханцев

Отчет по результатам проверки эффективности государственной поддержки производства и реализации продукции свиноводства, мяса свиней и мясопродуктов за 2009 год и истекший период 2010 года

Основание проверки: поручение комитета по делам села и агропромышленной политике Законодательного Собрания края (решение комитета от 04.10.2010 № 74-5), план работы Счётной палаты Красноярского края на второе полугодие 2010 года, приказ председателя Счётной палаты края от 11.10.2010 № 75п, удостоверение на право проведения контрольного мероприятия от 11.10.2010 № 75п/у.

Объекты проверки:

общество с ограниченной ответственностью «Агропромышленный Холдинг Восток» Манского района (далее по тексту – Агрохолдинг «Восток»);

закрытое акционерное общество «Назаровское» (далее по тексту – ЗАО «Назаровское»);

открытое акционерное общество «Племенной завод «Шуваевский» Емельяновского района (далее по тексту – Племязавод «Шуваевский», Племязавод);

сельскохозяйственный производственный кооператив «Красный Маяк» Дзержинского района (далее по тексту – СПК «Красный Маяк»);

сельскохозяйственный производственный кооператив «Денисовский» Дзержинского района (далее по тексту – СПК «Денисовский»).

Также использованы материалы проверки службы племенного животноводства Красноярского края (далее по тексту – Племяслужба) и службы по ветеринарному надзору Красноярского края (далее по тексту – Ветслужба);

краевых государственных бюджетных учреждений «Емельяновский отдел ветеринарии» (далее по тексту – Емельяновский ветотдел) и «Сухобузимский отдел ветеринарии» (далее по тексту – Сухобузимский ветотдел).

Использована информация главного распорядителя средств – министерства сельского хозяйства и продовольственной политики Красноярского края (далее по тексту – Минсельхоз края).

Цель проверки: оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку

производства и реализации продукции свиноводства, мяса свиней и мясопродуктов в соответствии с Законом края «О государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края» (в том числе по ОАО Племенной завод «Шуваевский»).

Способ проверки: выборочный.

Участники проверки: аудиторское направление по контролю за расходами краевого бюджета в агропромышленном комплексе Красноярского края.

Результаты проверки

Сохранение прироста продукции и поголовья в свиноводстве в целом обеспечено крупными сельскохозяйственными товаропроизводителями края. Улучшение показателей по свиноводству обеспечено незначительной частью хозяйств, имеющих необходимый уровень организации производства.

Результаты проверки показали, что государственная поддержка свиноводства из краевого бюджета на протяжении ряда лет предоставлялась без проведения системного анализа итогов и учета федеральных инициатив по свиноводству. Отсутствие стимулов развития отрасли для основной части хозяйств не позволило использовать ресурсы наращивания производства свинины для обеспечения потребности населения в мясе.

В ходе проверки уделено внимание выполнению первоочередных задач в свиноводстве – созданию новых мощностей и модернизации действующих, а также обращено внимание на выполнение надзорных функций в области ветеринарии и племенного животноводства.

1. Соответствие уровня развития свиноводства в крае федеральным задачам

1.1. В обеспечении прироста продукции животноводства свиноводству отведена роль отрасли с быстрой оборачиваемостью капитала и достаточно выгодным и перспективным направлением возрождения мясного производства. Использование указанных преимуществ позволило сохранить объемы производства и общее поголовье свиней по краю за счет эффективной работы ряда хозяйств.

В рейтинг наиболее крупных и эффективных предприятий по производству свинины в России за 2006-2008 гг. (клуб «Свинина-100») вошли ЗАО «Назаровское» (более трети поголовья свиней сельскохозяйственных организаций края) и Агрохолдинг «Восток» со стабильным приростом поголовья. Также наращивали поголовье в

результате реализации инвестиционных проектов Племзавод «Шуваевский» и СПК «Андроновский».

1.2. В то же время общие показатели развития животноводства и свиноводства в крае уступают общероссийским темпам производства. Итоги реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» (далее по тексту – ПНП) показали, что в целом по стране перевыполнение показателей по производству мяса обеспечено за счет мяса свиней и птицы.

В Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы (утв. Постановлением Правительства РФ от 14.07.2007 № 446, далее по тексту – Госпрограмма) предусмотрено увеличение к 2012 году объема производства животноводческой продукции (скота и птицы в живом весе) на 32,9% к уровню 2006 года, до объемов, обеспечивающих поэтапное импортозамещение.

В Национальном докладе Министерства сельского хозяйства РФ (далее по тексту – Минсельхоз России) о ходе и результатах реализации Госпрограммы за 2009 год отмечено, что по данным Росстата за 2009 год производство скота и птицы на убой в живом весе во всех категориях хозяйств составило 9,9 млн. т, что на 6,6% превысило уровень 2008 года, в том числе по производству мяса свиней – на 8,7%, птицы – на 14,7%. Нарращивание производства мяса, начатое с принятием ПНП, обеспечено, в основном, сельскохозяйственными организациями, по которым рост с 2005 года составил 57,3%. Рост производства свиней на убой в живом весе в целом по стране за два года реализации Госпрограммы составил 13,3%, с начала реализации ПНП – 40,0%. В крае прирост составил 13,7% (на убой в убойном весе).

Красноярский край в Национальном докладе по ряду показателей отмечен среди регионов, ухудшивших показатели либо получивших минимальный прирост. Несмотря на субсидирование продукции животноводства, за 2007 год край не обеспечил выполнение показателей ПНП, установленных в Соглашении с Минсельхозом России, по производству скота и птицы на убой (в живом весе), вместо 9,9% выполнение составило 7%, к 2006 году производство снижено на 1%.

Рост производства скота и птицы на убой (в убойном весе) к 2005 году в крае составил 8,3% (в 2009 году – 131,2 тыс. т, в 2005 году

– 121,2 тыс. т). Прирост мяса птицы (+9,4 тыс. т) и свинины (+5,9 тыс. т) позволил перекрыть снижение объемов производства говядины и прочего скота на 5,3 тыс.т.

В 2009 году на долю свинины приходилось 37,3% от общего производства скота и птицы на убой (в убойном весе), сельскохозяйственными организациями, индивидуальными предпринимателями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами произведено 21,7% свинины.

1.3. О наличии проблем с обеспечением населения мясом и мясопродуктами собственного производства свидетельствуют следующие данные Красноярскстата¹.

В Красноярском крае в 2009 году отмечен наибольший объем потребления мяса на душу населения (76 кг, в Российской Федерации – 67 кг, в Сибирском федеральном округе – 66 кг) и наибольший прирост потребления к уровню 2005 года (на 15 кг), который только на 3 кг обеспечен за счет роста собственного производства скота и птицы на убой в убойном весе (в 2005 году – 42 кг на душу населения, в 2008 году – 46 кг, в 2009 году – 45 кг). Для сравнения: в Сибирском федеральном округе рост производства на душу населения за 2005-2009 годы составил 9 кг (2005 год – 42 кг, 2009 год – 51 кг)².

Основная часть прироста потребления мяса и мясопродуктов населением края (12 кг) обеспечена за счет ввозимой продукции из других регионов и импорта. В 2009 году доля ввозимой продукции в общих ресурсах мяса и мясопродуктов составила 38,9% (в 2009 году ввезено 97,9 тыс. т, в 2005 году – 71,3 тыс. т, вывезено 13,3 тыс. т и 14,4 тыс. т, соответственно).

В результате низких темпов роста собственного производства уровень самообеспечения³ мясом и мясопродуктами снижен с 67,4% в 2005 году до 59,9% в 2009 году, доля производства в крае в формировании ресурсов снизилась до 52,2%, что существенно ниже порогового значения, обеспечивающего продовольственную безопасность (не менее 85%).

¹ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю.

² По данным Аналитической записки 1-76 «Потребительский рынок продовольственных товаров и продовольственная безопасность в Красноярском крае».

³ Уровень самообеспечения - отношение производства продукции на территории региона к внутреннему потреблению.

По данным Ветслужбы в 2009 году подвергнуты госветинспекторскому контролю 10 573 т ввезенной в край свинины, включая 5 294 т импортной, вывезено 2 066 т. К уровню 2003 года ввоз вырос в 3,3 раза, вывоз сократился на 29,6%.

Например, по Племязаводу «Шуваевский» за 11 месяцев 2010 года 19,8% от забитого поголовья или 4 678 голов приходилось на покупных свиней⁴, которые, в основном, завозились из-за пределов Красноярского края. Всего Ветслужбой выдано Племязаводу разрешений на ввоз 5 800 голов свиней, включая 1500 голов из ООО «Заринский свинокомплекс» Кемеровской области. Кроме того, на ввоз 4 100 голов выданы разрешения ООО «Сибирская мясная компания»⁵ для убоя на убойном пункте в Племязаводе «Шуваевский» (например, из ООО «СК Мичуринское» Тюменской области).

2. Состояние свиноводства в крае

Производство скота и птицы на убой в живом весе в целом по краю по данным Красноярскстата в 2009 году увеличено на 4,3 тыс. т (до 204,4 тыс. т).

В 2009 году произведено 68,9 тыс. т свиней в живом весе, в убойном весе - 48,9 тыс. т, в т.ч. сельскохозяйственными организациями – 9,7 тыс. т, индивидуальными предпринимателями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами – 0,9 тыс. т.

От производителей мяса свиней в 2009 году поступило 4,8% общей выручки от реализации продукции (в 2005 году – 4,2%, в 2008 году – 4,1%). Уровень рентабельности производства и реализации мяса свиней без субсидий в 2009 году составил 22,5% (2008 год – 12,4%, 2005 год – 14,4%), с учетом субсидий – 36,1%, 27,3% и 22,1%, соответственно. Например, по ЗАО «Назаровское» в 2009 году уровень рентабельности без учета субсидий составил 24,8%, в 2008 году - 43,8%, по Племязаводу «Шуваевский» в 2008-2009 годах понесены убытки, за 9 месяцев 2010 года уровень рентабельности составил 0,9% без учета субсидий.

⁴ По уточненной информации, представленной Племязаводом «Шуваевский» в электронном виде. По данным Емельяновского ветотдела забито 4 369 покупных свиней.

⁵ Юридический адрес совпадает с адресом Племязавода «Шуваевский»: 14-й км Енисейского тракта район д. Старцево, с мая 2010 года адрес регистрации изменился – г. Красноярск, ул. Ястынская, д. 22, директор ООО «Сибирская мясная компания» с 15.10.2010 является начальником коммерческого отдела Племязавода «Шуваевский».

3. Оценка принимаемых мер по развитию свиноводства

Для дальнейшего наращивания объемов производства в рамках Госпрограммы утверждена отраслевая целевая программа «Развитие свиноводства в Российской Федерации на 2010-2012 годы» (утв. приказом Минсельхоза России от 30.11.2009 № 567, далее по тексту – ФЦП по свиноводству), в которой на трехлетний период предусмотрены первоочередные мероприятия:

- создание генетического потенциала и планомерной замены маточного поголовья;
- масштабная реконструкция и строительство мощностей товарного свиноводства;
- укрепление рыночных позиций отечественного свиноводства;
- первоочередное инфраструктурное обеспечение и НИОКР.

3.1. При сопоставлении основных направлений ФЦП по свиноводству с показателями деятельности по проверенным организациям края отмечены существенные отличия в уровне финансовой устойчивости и закредитованности, объемов производства и состояния основных фондов, а также потенциала для наращивания производства. Общими для хозяйств являются универсальные направления государственной поддержки и ставки субсидирования, а также социальные обязательства по налогам и сборам, по выплате заработной платы.

За время перехода к рыночным отношениям не удалось сохранить крупные свиноводческие комплексы края, которые либо ликвидированы полностью после неоднократной смены собственников (Малиновский свинокомплекс Ачинского района, мощность более 100 тыс. голов), либо прошли через распродажу имущества по частям (Первоманский свинокомплекс Манского района, более 50 тыс. голов), либо сохранены при значительном снижении поголовья (Денисовский свинокомплекс, сокращение поголовья с 15 до 4 тыс. голов). Племязавод «Шуваевский» находится в состоянии непрерывного строительства и реконструкции с привлечением заемных средств при поддержке краевого бюджета.

При отсутствии в крае аналогичной региональной программы по развитию свиноводства, на протяжении ряда лет из краевого бюджета оказывается поддержка производства свинины (субсидии из краевого бюджета на компенсацию части затрат на производство и реализацию продукции свиноводства, мяса свиней и мясопродуктов, далее по тексту – субсидии на продукцию свиноводства). Кроме того,

к поддержке отрасли свиноводства из краевого бюджета можно отнести компенсацию части затрат на приобретение техники и оборудования, а также в рамках софинансирования из федерального бюджета возмещение части процентных платежей по кредитам и поддержку племенного животноводства, включая содержание маточного поголовья свиней.

Основные направления совершенствования свиноводства, использования промышленного скрещивания и гибридизации для повышения откормочных и мясных качеств, изложены в Системе разведения свиней в Красноярском крае на 2006-2010 годы, которая носит рекомендательный характер (подготовлена Племяслужбой, утверждена на заседании экспертной комиссии по племенному животноводству края 08.06.2006).

Например, предусматривалось создание селекционно-гибридного Центра для получения высокопродуктивных товарных гибридов на базе племфермы племенного репродуктора ЗАО «Назаровское» – единственной племенной организации по разведению свиней трех пород. На момент проверки Центр не создан. В перспективе Племязавод «Шуваевский» предусматривает создание селекционно-гибридного центра проектной мощностью 7,1 тыс. голов свиноматок по выведению специализированных линий на основе пород ландрас, крупная белая, дюрок.

3.2. В ФЦП по свиноводству для достижения цели развития свиноводческого подкомплекса России и увеличения производства свинины предусмотрена задача обновления племенного потенциала за счет проведения постоянной углубленной селекционной работы по совершенствованию генотипа и решения проблемы дефицита племенных ресурсов в специализированных породах мясного направления продуктивности для товарного производства.

Состояние племенной базы края находится в критическом состоянии, утрачивая генетический потенциал, адаптированный к местным условиям, и способность обеспечить качественным племенным молодняком товарное производство свинины в крае.

В то время как племенная база свиноводства в России на начало 2009 года насчитывала 13 пород (61 племенная завод и 139 племенных репродукторов), в крае до 2009 года племенное разведение свиней ограничивалось тремя породами (крупная белая, скороспелая мясная и ландрас), с 2009 года статус племенного репродуктора по породе дюрок имеет ЗАО «Назаровское».

Справочно: введение мясных пород (северная мясная и кемеровская мясная) предусматривалось еще в Программе стабилизации и развития агропромышленного производства в Красноярском крае на 1996 - 2000 годы, утвержденной Законом края от 24.06.1997 № 14-520. В целях дальнейшего развития отрасли животноводства также предлагалось пересмотреть с учетом рыночных условий и биологического породного состава животных разработанные системы ведения животноводства в крае и специализированные целевые программы.

Из 2-х племенных заводов края - СХПК «Ачинский племзавод» (крупная белая порода свиней) с 2011 года утрачивает статус племенного завода. Племязавод «Шуваевский» (порода ландрас) приоритетным направлением выбрал товарное производство свинины, в результате племенное поголовье с 2009 года к 01.10.2010 сокращено в 1,5 раза (с 11,5 тыс. гол. до 7,5 тыс. гол.).

Стабильно наращивает поголовье племенных свиней по породам ландрас и дюрок на 57,6% и 35,7%, соответственно, только ЗАО «Назаровское» - племенной репродуктор по трем породам свиней.

Второй племенной репродуктор по скороспелой мясной породе свиней - колхоз имени Ленина Абанского района к 01.10.2010 сократил поголовье племенных свиней по сравнению с 2008 годом на 36,9%, в т.ч. основных свиноматок на 40,2%.

Всего по данным Племяслужбы племенное поголовье свиней на 01.10.2010 к 01.01.2009 сократилось на 24,2%, с 21 232 гол. до 16 087 гол., в т.ч. основных свиноматок с 1 201 гол. до 1 015 гол. (на 15,5%). Наибольшее сокращение в 3,5 раза отмечено по СХПК «Ачинский племзавод» – с 2 145 голов до 610 голов.

По данным Племяслужбы за 2009 год племенная продажа свиней составила 3 742 гол., в том числе 1 753 гол. реализовано Племязаводом «Шуваевский», 994 гол. – СХПК «Ачинский Племязавод».

При снижении на 19,5% племенной продажи свиней в крае за 9 мес. 2010 года к соответствующему периоду 2009 года, за октябрь-ноябрь 2010 года племяпродажа по Племязаводу «Шуваевский» увеличена с 891 до 2 072 голов.

В ходе проверки показателей племенной продажи в Племязаводе «Шуваевский» отмечено несоблюдение требований законодательства в области племенного животноводства и ветеринарии.

Так, согласно статье 8 Федерального Закона от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» реализация племенной

продукции возможна только гражданам и юридическим лицам, осуществляющим сельскохозяйственное производство, и разрешается при наличии сертификата (свидетельства). В соответствии с п. 3.10 Положения о Племяслужбе⁶ обеспечение надлежащей экспертизы племенной продукции и выдача сертификатов (свидетельств) отнесены к компетенции Племяслужбы.

В пункте 3.6 Положения о Ветслужбе⁷ согласование маршрутов перевозки или перегона животных с соблюдением требований по предупреждению возникновения и распространения болезней животных включено в компетенцию Ветслужбы.

За 11 месяцев 2010 года при продаже Племязаводом «Шуваевский» 2 072 голов племенных животных, Емельяновский ветотдел данные представил только на 423 гол., из которых цель разведения указана только на перевозку 6 голов по 2 ветеринарным свидетельствам, племенные организации края в Племязаводе племенной молодняк в 2010 году не покупали. Вывоз остальных племенных животных по ветсвидетельствам осуществлялся для доращивания и убоя. Заявки на вывоз, в которых, в числе прочих обязательно указание реквизитов актов о постановке и снятии с карантина, представлены только на 32 племенных животных (ООО «Восход» Идринского района, ГУФСИН России по краю ОИК-31, физическое лицо г. Кызыл, республика Тыва, КФХ Назаровского района и ООО «Орловское» Абанского района).

По данным Минсельхоза края субсидии на компенсацию части затрат на приобретение племенного материала в 2010 году в сумме 88,7 тыс. руб. получили два хозяйства края на 11 хрячков (из имевших ветсвидетельства) и 424,1 тыс. руб. выделены 4 организациям, по которым покупка 41 головы племенных животных не подтверждена ветеринарными свидетельствами.

Следует отметить, что если в 1 полугодии 2009 года племенная продажа Племязаводом «Шуваевский» осуществлялась только из групп «1-4» и «ремонтный молодняк», то за ноябрь 2010 года из проданных 1 067 голов племенных свиней, только 15 голов реализованы из племенной фермы Племязавода (группы «1-3» и «ремонтный молодняк») по цене племенного молодняка - 175,1 руб./кг.

⁶ Постановление Правительства Красноярского края от 02.09.2008 № 72-п «Об утверждении положения о службе племенного животноводства Красноярского края ...».

⁷ Постановление Правительства Красноярского края от 02.09.2008 № 71-п «Об утверждении положения о службе по ветеринарному надзору Красноярского края ...».

Остальные 1 052 головы племенных свинок реализованы с арендуемых площадок из группы «откорм», в том числе не для воспроизводства⁸, а для доращивания и убоя по цене мяса 797 голов приобретены ООО «Аграрно-Промышленный Комплекс «Сибирь» (в среднем - 84 руб./кг живого веса, средний вес головы 64,2 кг) и 100 голов – ЧП Полушин А. Н. (по цене 86 руб./кг живого веса, средний вес 1 головы – 73,2 кг).

В то же время по данным Племяслужбы весь племенной молодняк, реализованный в 2010 году, является племенным по происхождению (выписаны племенные свидетельства с указанием 4 ряда предков) и соответствует по развитию своему возрасту. Специалистами Племяслужбы контроль осуществлялся только за поголовьем Племяфермы Старцево (посещение откормочных площадок, арендуемых у ООО «Агрохолдинг «Енисейский» было только в период проверки).

При анализе движения свиней отмечено, что реализация животных с группы «откорм» осуществлялась при среднем весе одной головы ниже 110 кг, например, в сентябре 2010 года средний вес при забое составил 84,7 кг.

Учитывая, что наибольшее получение привесов достигается в период откорма, реализация свиней с низким весом может поставить под сомнение отчетные показатели среднесуточных привесов, которые, в числе прочих, используются для подтверждения статуса племенного хозяйства. Отнесение Племязавода «Шуваевский» к племенной организации является основанием для получения повышенной ставки субсидии на продукцию свиноводства – 10 886 руб. за тонну реализованной продукции (для остальных хозяйств – 9 000 руб./т). За 2009 год из краевого бюджета получено 14 421,8 тыс. руб. субсидии на продукцию свиноводства, за 11 месяцев 2010 года – 25 393,8 тыс. руб. На племенную поддержку в 2009 году выделено 3 056,5 тыс. руб.

Без дополнительной проверки затруднена оценка правомерности выплат субсидий на продукцию свиноводства по повышенной ставке, применяемой для племенных хозяйств, а также на содержание племенного маточного поголовья свиней в части соблюдения условий ст. 13 Закона края от 21.02.2006 № 17-4487 «О

⁸ Племенное животное используется в целях воспроизводства породы (ст.22 ФЗ «О племенном животноводстве»).

государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края».⁹

3.3. В ФЦП по свиноводству в числе первоочередных мероприятий по наращиванию объемов производства продукции свиноводства предусмотрено также обновление производственной базы свиноферм, создание современных боен и инфраструктуры, реализация инновационных ресурсосберегающих технологий и научных разработок.

В крае инвестирование, прежде всего, сдерживается отсутствием стратегии развития отрасли и стимулирования инвестиционной деятельности.

В то же время, например, ОАО «Корпорация развития Ульяновской области»¹⁰ для увеличения производства свинины в регионе направило на рассмотрение руководителю ЗАО «Назаровское» предложение по созданию новых предприятий на условиях предоставления площадки для реализации проекта, включая земли для формирования кормовой базы, субсидирования из областного бюджета затрат на инженерную инфраструктуру, налоговых льгот в течение 8 лет, сопровождения инвесторов в режиме «одного окна» и другие меры поддержки.

3.4. ЗАО «Назаровское» является интегрированным холдингом, включающим производство продукции растениеводства, животноводства, а также объекты глубокой переработки сельхозпродукции: 3 мельницы (мощность помола 300 т зерна в сутки), комбикормовый цех (230 т в сутки), мясокомбинат (15 т в сутки) и цех по производству цельномолочной продукции (50 т молока в смену).

За 2 года на увеличение в 1,5 раза заработной платы 2,3 тыс. работающих дополнительно направлено 159,3 млн. руб. В 2009 году уплачено 126,2 млн. руб. налогов и сборов, заработная плата 103 работников свиноводства составила 20,2 тыс. руб. при средней заработной плате по предприятию 19,1 тыс. руб.

⁹ Предоставление субсидий предусмотрено для племенных организаций, обеспечивающих ежегодную реализацию племенного материала и (или) увеличение маточного поголовья племенных животных в объеме 150 голов на 100 основных свиноматок (с 01.01.2011 – не менее 20% от приплода, полученного от основных свиноматок).

¹⁰ Учреждено Правительством области, Председатель Совета директоров - Председатель Правительства области.

Хозяйственная деятельность и модернизация производства, в основном, осуществляется без привлечения кредитных средств. По состоянию на 01.10.2010 только 0,7% имущества формировалось за счет привлечения банковских кредитов.

Остатки незавершенного строительства за 2009 год выросли с 242,2 млн. руб. до 683,9 млн. руб. По объектам свиноводства за 2009 год и 9 мес. 2010 года хозяйственным способом произведены строительные-монтажные работы на 139,2 млн. руб., с 01.01.07 по 01.10.10 приобретено оборудование на 84 млн. руб.

Реконструкция в целях увеличения площади помещений и модернизации производственных процессов проводится на 4 свинарниках-маточниках, рассчитанных на 944 свиноматки каждый.

В настоящее время рассматривается проект «Строительство свинарника-откормочника на 38 016 мест¹¹», стоимость объекта – 1 200 млн. руб. (собственные средства – 840 млн. руб., заемные средства – 360 млн. руб.), включая 600 млн. руб. на технологическое оборудование.

По проекту предусмотрено строительство 10 одноэтажных свинарников на 3 802 головы каждый, кормокухни, котельной, приобретение импортного технологического оборудования. Срок окупаемости проекта – 8,5 лет.

Объем предоставленной в 2007-2009 годах господдержки сопоставим с объемом долгосрочных инвестиций в строительство, реконструкцию и приобретение основных средств. Последовательно осуществлять инвестиции в развитие позволяет рентабельная деятельность (в 2009 году на 1 руб. вложенных средств¹² получено 23,7 коп. прибыли). На уменьшение чистой прибыли за 2009 год на 113,1 млн. руб. к уровню 2008 года повлиял рост себестоимости на 137,8 млн. руб. (объем государственной помощи увеличен на 74,2 млн. руб.). Субсидии на продукцию свиноводства за 2009 год выделены в сумме 40,2 млн. руб., за 11 мес. 2010 года – 61,9 млн. руб.

На уменьшение выручки за 2009 год на 70 млн. руб. повлияло увеличение на конец года остатков продукции по ряду позиций (свыше 20% от произведенных объемов, в том числе по мясу в убойном весе остатки увеличены в 4,7 раза).

¹¹ На момент проверки проект дорабатывался с целью увеличения общего количества мест до 42 240 и в каждом свинарнике – до 4 224.

¹² Себестоимость продукции и коммерческие расходы.

3.5. СПК «Андроновский»¹³ последовательно проводит модернизацию свиноводческого комплекса на 3 204 условных головы, исходя из финансовых возможностей хозяйства. На первом этапе за 2007-2009 годы реализован инвестиционный проект «Реконструкция и модернизация технологического оборудования свинарника-маточника на 144 станкомест и свинарника для поросят-отъемышей на 2260 голов со строительством цеха по приготовлению кормов», капитальные затраты составили 59 403 тыс. руб., включая стоимость оборудования в сумме 22 419 тыс. руб.

За 3 года реконструировано и модернизировано 2 свинарника на 962 условные головы (около 30% мощностей в свиноводстве), прирост мощности к 2006 году составил 261 условную голову. поголовье свиней увеличено с 6 991 гол. в 2006 году до 8 010 голов в 2009 году. Установлены современные системы кормления и содержания свиней, отопление с использованием собственной автономной котельной, работающей на угле, введен современный кормоцех. Остальные объекты включают 4 корпуса 1987 по 1991 годов постройки и 3 корпуса с полным износом.

По состоянию на 01.01.2010 задолженность по инвестиционному кредиту - 21,7 млн. руб., уплачено 7,9 млн. руб. процентов, на возмещение процентной ставки выделены субсидии в сумме 5,6 млн. руб., на продукцию свиноводства - 7,5 млн. руб. (в 2008 году - 5,3 млн. руб., на 01.12.2010 - 5,6 млн. руб.).

За 2007-2009 годы получено дополнительно 33,7 млн. руб. выручки к расчетной сумме по проекту, произведено дополнительно 98 т мяса свиней в живом весе. В тоже время рост себестоимости на 70,8 млн. руб. к уровню 2006 года снизил экономический эффект на 21,6 млн. руб.

За 2009 год чистая прибыль снизилась на 66,2 млн. руб. или на 46,6%, государственная помощь (82,4 млн. руб.) увеличена на 6,9%. За год уплачено 76,8 млн. руб. налогов и сборов, начислено 98,6 млн. руб. заработной платы, в сельскохозяйственном производстве занято 697 человек, средняя заработная плата - 10 409 руб. в месяц.

3.6. При проверке двух бывших свинокомплексов края – Первоманского и Денисовского отмечено, что при сохранении и

¹³ Проверка эффективности государственной поддержки модернизации животноводческих объектов края за 2006-2009 годы, заключение Счетной палаты от 20.10.2010.

развитии свиноводства организациями, созданными на базе имущества комплексов, им отказано в выделении субсидий по кредитам.

3.6.1. Например, Агрохолдинг «Восток» создан в 2005 году за счет части имущества Первоманского свиного комплекса, распоряданного по частям¹⁴.

По адресу регистрации организации на неделимом земельном участке площадью 18,6 га, с общими коммуникациями и энергетическими сетями, находятся 20 свинарников, из которых в производственной деятельности используются 12 свинарников (10 свинарников и 72/100 доли неделимого земельного участка оформлены в собственность, 2 свинарника не учтены в составе основных средств, основание права пользования и информация о собственнике не представлены). Также отсутствует информация о собственнике на два недействующих свинарника.

Остальные 6 свинарников и 28 долей неделимого земельного участка (другая часть имущества бывшего Первоманского комплекса) приобретены неизвестной организацией на аукционе 17.02.2009, проведенном конкурсным управляющим ООО «Комплекс». Кроме того, 12 свинарников бывшего Первоманского свиного комплекса (муниципальная собственность Манского района), расположенных на смежном участке, на аукционе 14.10.2010 куплены ООО «Аграрно-промышленный комплекс «Сибирь» (цена сделки вместе с земельным участком площадью 5,6 га по информационному сообщению КУМИ Манского района составила 4 358,2 тыс. руб.).

По разработанному в 2007 году инвестиционному проекту «Реконструкция свиноводческого комплекса на 23 370 голов» стоимостью 69,86 млн. руб., Агрохолдингом «Восток» за 2007-2009 годы вложено 46,8 млн. руб. (в т.ч. 36,8 млн. руб. кредитные средства). Проведена реконструкция свинарника для поросят-отъемышей на 3 250 голов, инженерных сетей и отопления 6 зданий откормочников, капитальный ремонт котельной за счет кредитных средств, за счет собственных средств осуществлен капитальный ремонт свинарников, подсобных помещений и др. работы.

¹⁴ После признания банкротом Первоманского комплекса имущество выкуплено в муниципальную собственность г. Железногорска (с 1999 года передано ООО «Комплекс», после признания банкротом которого имущество продано на аукционе) и муниципального образования Манский район.

Производственные площади свинарников (18 984 гол.) по состоянию на 01.11.2010 заполнены на 61,1%.

Предусмотренное проектом увеличение свиноголовья к 2012 году до 20 280 голов на момент проверки обеспечено на 57,2%. По состоянию на 01.10.2010 приобретено только 344 головы племенного молодняка (43% от планируемого поголовья по проекту), в 2010 году племенные свиньи не приобретались.

За 2007-2009 годы недополучено 22 215 тыс. руб. прибыли, ожидаемой по проекту. В 2009 году среднесписочная численность составляла 171 чел., заработная плата – 8,2 тыс. руб. (за год начислено 16,9 млн. руб., рост к 2007 году – 3,6 млн. руб.), чистая прибыль составила 15,4 млн. руб., уплачено 4,1 млн. руб. налогов и сборов, государственная поддержка получена в размере 17,3 млн. руб., в том числе на продукцию свиноводства – 10,4 млн. руб., за 11 мес.2010 года – 10,9 млн. руб.

На возмещение процентов по инвестиционному кредиту с октября 2007 года по март 2010 года получены субсидии в сумме 7 466,3 тыс. руб., с апреля 2010 года, в выплате субсидий Минсельхозом края отказано. Причина отказа – оплата процентов третьей организацией (СПК «НИКА») в счет оплаты за поставленную Агрохолдингом «Восток» продукцию свиноводства. В порядке предоставления субсидий условие обязательной оплаты основного долга и процентов непосредственно получателем субсидии не предусмотрено. По 5 кредитным договорам сумма невыплаченных субсидий с апреля по октябрь 2010 года составила 2 454,1 тыс. руб. (за февраль и март 2010 года субсидии выделены при данных условиях).

3.6.2. СПК «Денисовский», созданный на базе Денисовского свинокомплекса (в 1986 году насчитывалось около 15 тыс. гол. свиней), на момент проверки является крупнейшим сельскохозяйственным товаропроизводителем Дзержинского района. Всего в районе числится 35 сельхозтоваропроизводителей, в реестр на получение господдержки включено 15 предприятий (без учета физических лиц), свиноводством занимаются 3 сельскохозяйственных организации, на долю СПК «Денисовский» приходится 83,9% прибыли, полученной в свиноводстве района.

За период с 2008 года по 01.10.2010 в районе образовалось 5 хозяйств, 7 прекратили деятельность. По сравнению с 2007 годом, число работающих в сельскохозяйственных организациях (747 человек), сокращено на четверть, около половины оставшихся

заняты в СПК «Денисовский», где за 2009 год средняя зарплата выросла на 24,1% – до 5,3 тыс. руб., в свиноводстве – до 3,4 тыс. руб.

На начало 2010 года свинопоголовье в СПК «Денисовский» составляло 5 тыс. гол., на 01.10.2010 – 4 тыс. голов, 9 из 10 используемых свинарников, построены в 1967-1970 годах, износ 100%, также полный износ имеют 3 септика 1970-1987 годов ввода, 40% оборудования (на учете числится оборудование с 1970 года выпуска, последнее приобретение в 2007 году – калорифер и насос).

За 2010 год в реконструкцию свинарника для супоросных свиноматок 1978 года постройки вложено 1 100 тыс. руб. По состоянию на 01.10.2010 только 1,9% имущества формировалось за счет привлечения банковских кредитов (задолженность по кредитам и займам 3 041 тыс. руб.).

При отсутствии задолженности по текущим обязательным платежам по налогам и сборам отмечена задолженность по долгам, накопленным в предыдущие периоды (на 01.01.2010 – 13 079 тыс. руб.¹⁵, в т.ч. пени и штрафы – 3 182 тыс. руб.), что явилось основанием для отказа в выплате субсидии на возмещение процентной ставки по кредитам. Субсидии на продукцию свиноводства выплачены за 2009 год в сумме 3,8 млн. руб., за 11 мес. 2010 года – 3,4 млн. руб.

Для СПК «Денисовский» в 2010 году подготовлен проект реконструкции свиноводческой фермы и строительства новых производственных площадей. Стоимость затрат по проекту в текущих ценах составляет 345,2 млн. руб. Расчет произведен на основании укрупненных расценок, полученных при проведении реконструкции в Племзаводе «Шуваевский» (из расчета одного скотоместа).

По проекту предусмотрена установка современных систем кормления, вентиляции с климатконтролем, навозоудаление системой «самосплав», а также теплоснабжение от новой котельной, включая применение напольных электронагревательных плит. После реконструкции предполагается увеличить поголовье свиней в возрасте до 4-х месяцев до 22 464 голов, гарантированы привесы 600 и более грамм в сутки, в возрасте 180 дней средний убойный вес составит не

¹⁵Сроки взыскания указанной задолженности государственными органами просрочены, имеются 3 решения Арбитражного Суда Красноярского края о признании недействительными требований по возврату.

менее 120 кг, в один календарный год будет получено более 26 000 ц привесов.

3.7. Свиноводством в Дзержинском районе занимается также СПК «Красный Маяк», в котором в 2009 году работало 62 человека, средняя заработная плата – 5,5 тыс. руб., за 2 года дополнительно на заработную плату, выросшую в 1,4 раза, направлено 1 151 тыс. руб.

В 2007-2009 годах в целом господдержка получена в сумме 6 338 тыс. руб. (в том числе в 2009 году на продукцию свиноводства – 137,7 тыс. руб., за 11 мес. 2010 года – 128,7 тыс. руб.), на оплату труда направлено 10 487 тыс. руб., в долгосрочные инвестиции – 7 536 тыс. руб. (в объекты свиноводства капитальные вложения не производились).

В составе основных средств числится 14 зданий, начиная с 1970 года постройки (контора) по 1990 год (телятник), полностью амортизированы 5 зданий. Отсутствуют технические паспорта и документы на право собственности на здания.

Из объектов свиноводства эксплуатируется один деревянный свинарник 1972 года постройки (износ здания 100%), в котором содержатся свиньи всех половозрастных групп, уборка помещений, раздача кормов и поение проводится вручную. Обогрев помещения производится только электролампами в клетках с поросятами группы «0-2 мес.». Остальные корпуса бывшей свинотоварной фермы колхоза «Красный Маяк», построенные около 40 лет назад, разрушены.

Привлечение кредитов осуществляет в небольшом размере (6% имущества на 01.10.2010 формировалось за счет привлечения банковских кредитов, остаток по кредитам – 2 091 тыс. руб.). При отсутствии задолженности по текущим платежам по налогам и сборам (в 2009 году уплачена 981 тыс. руб., за 2007-2009 годы – 3 258 тыс. руб.), имеется задолженность по долгам, накопленным в предыдущие периоды (на 01.10.2010 – 6 350 тыс. руб., в т.ч. реструктурировано – 6 288 тыс. руб.).

Инвестпроекты на строительство и реконструкцию свиноводческих ферм не разрабатывались. Администрацией района в ноябре 2010 года хозяйству направлен типовой макет разработки проекта на 2011 год.

3.8. В проверяемом периоде преимущественная государственная поддержка оказана только по инвестиционным проектам в свиноводстве, реализуемым в Племязаводе «Шуваевский», которому в 2007 году из краевого бюджета на увеличение уставного

капитала направлен 31 млн. руб., а также в 2009 году предоставлены три государственные гарантии Красноярского края в сумме 232,4 млн. руб. по кредитам, заключенным с 2006 по 2008 год¹⁶.

Роль племенного завода в развитии племенного свиноводства определила государственную принадлежность организации (100% акций находятся в собственности края), а также более высокий уровень государственной поддержки.

Необходимо отметить, что действующий директор назначен на должность 01.07.2009 с заключением Государственного контракта до получения согласования Законодательного Собрания края в установленном порядке (не соблюден подпункт «п» пункта 1 статьи 7 Закона края от 07.01.1996 № 8-220 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края»). Аналогичное нарушение отмечено при назначении двух из пяти кандидатур в члены Совета директоров.

При приватизации государственного предприятия Красноярского края Племенной завод «Шуваевский» путем преобразования в открытое акционерное общество Племзавод «Шуваевский»¹⁷, ему из краевой собственности переданы 42 объекта недвижимости, зарегистрированные в установленном порядке (29 зданий, включая 9 свинарников 1990-1991 годов постройки, 3 земельных участка, автодороги, скважины для воды, электросети и другие объекты).

В Племзаводе с 2006 года реализуется инвестпроект «Строительство, реконструкция и модернизация ОАО «Племзавод «Шуваевский» (далее по тексту – Инвестпроект1) на действующих площадях, по адресу 14 км Енисейского тракта в районе д. Старцево Емельяновского района (далее по тексту – Племферма Старцево), рассчитанный на 11 лет, срок окупаемости проекта – 8 лет.

За 2007-2009 годы проведена реконструкция и модернизация 9 имеющихся корпусов и построены 3 новых корпуса (5 зданий), кормоцех и убойный цех, приобретено оборудование стоимостью 78,8 млн. руб. Затраты по проекту составили 299,5 млн. руб. (в т.ч.

¹⁶ Распоряжением Правительства края от 10.08.2009. № 622-р на Минсельхоз края возложено осуществление в течение срока действия гарантий мониторинга целевого использования средств, обязательства по возврату которых обеспечены гарантиями, исполнения гарантированных обязательств и бизнес-плана.

¹⁷ Приказ агентства по управлению краевым имуществом администрации края от 28.11.2005 № 06-32п.

коммерческий кредит – 238,5 млн. руб. и 31 млн. руб. - средства краевого бюджета). За 2006-2009 годы получены субсидии на возмещение процентной ставки по инвестиционным кредитам в сумме 51,7 млн. руб. из уплаченных 63,5 млн. руб. процентов.

За 2008-2009 годы прогнозируемые показатели по бизнес-плану по объему реализации свинины в живом весе перевыполнены в 1,3 раза, объем выручки превышен на 14,6 млн. руб. В то же время себестоимость реализованной сельскохозяйственной продукции выросла на 53,3 млн. руб., в результате ожидаемая чистая прибыль снижена на 13,2 млн. руб. к прогнозным показателям.

Производственная мощность Племяфермы Старцево после реконструкции увеличена с 5 120 до 15 880 мест, по состоянию на 01.07.2009 содержалось 14 906 голов свиней, включая 400 основных и 1 010 проверяемых свиноматок, а также 1 111 голов ремонтного молодняка. К декабрю 2010 года поголовье свиней на Племяферме сокращено до 13 486 голов при увеличении свиноматок до 3 043 голов.

С 2010 года реализуется инвестпроект «Строительство, реконструкция и модернизация свиного комплекса ОАО Племязавод «Шуваевский» (далее по тексту – Инвестпроект2) стоимостью 520 млн. руб., включая расходы на разработку бизнес-плана, проведение оценки и проектирование – 55,7 млн. руб.

В целом по Инвестпроект2 предусмотрено увеличение к 2013 году производственных площадей до 41,2 тыс. мест¹⁸ за счет переоборудования существующего комплекса Племяфермы Старцево под содержание 3 800 свиноматок, реконструкции цеха № 8, а также строительства 5 корпусов. Кроме того, планируется строительство комплекса из 3 корпусов по 5 632 головы в каждом для доращивания и откорма свиней в 1 500 м от действующей Племяфермы Старцево на участке площадью 20 га.

Справочно: в начале 90-х годов на данном участке проводилось строительство подобного комплекса, которое было заморожено. Информация о состоянии незавершенного строительства, проведении демонтажа и об использовании строительных материалов в ходе проверки не представлена.

По Инвестпроект2 предусмотрено увеличение производства продукции свиноводства с 1,7 тыс. т в живом весе в 2009 году до

¹⁸ Для сравнения – ЗАО «Назаровское» на конец 2009 года имело 44,9 тыс. гол. свиней.

8,4 тыс. т в 2013 году, общей выручки от реализации продукции работ, услуг со 128 млн. руб. до 773 млн. руб., чистой прибыли – с 33 млн. руб. до 268 млн. руб.

За 11 месяцев 2010 года вложено во внеоборотные активы 260,9 млн. руб., включая 52,6 млн. руб. на приобретение технологического оборудования и 24,9 млн. руб. на оплату проектных работ ООО «Электронные Системы Безопасности», г. Красноярск (по 2-м договорам предусмотрено: выполнение проектных работ по сносу и демонтажу недостроенных зданий и сооружений (450 тыс. руб.), разработка проектно-сметной документации на «Расширение племенного завода «Шуваевский» по адресу: 14 км Енисейского тракта, район д. Старцево (57 млн. руб.), а также ежемесячная оплата за проведение авторского надзора с марта 2010 года). С февраля по сентябрь 2010 года выполнены работы на сумму 27,3 млн. руб.

Кроме того, Племязаводом «Шуваевский» рассматривается возможность приобретения площадки для организации племенермы в п. Арей Емельяновского района, в Инвестпроекте 2 данные расходы не учтены. В ходе осмотра отмечено, что на площадке за капитальным бетонным забором расположены частично разрушенные недействующие корпуса, имеется пункт охраны, установленный Племязаводом «Шуваевский».

За 2009 год Племязаводу «Шуваевский» выделена государственная поддержка в размере 44,6 млн. руб. (за 9 мес. 2010 года – 39,1 млн. руб.), уплачено 5,8 млн. руб. налогов и сборов, начислено 26 млн. руб. заработной платы. По состоянию на 01.12.2010 в Племязаводе числилось 147 работников, за 2009 год среднесписочная численность увеличена на 40 человек (всего со второй половины 2009 года приняты на работу 97 человек), заработная плата за 2009 год составила 20,3 тыс. руб., в том числе в свиноводстве – 16,5 тыс. руб.

3.9. В ходе проверки Племязавода «Шуваевский» выявлены следующие факты, на которые следует обратить внимание.

1) Увеличение объемов производства и поголовья товарных свиной за счет сокращения и изменения структуры поголовья племенных животных, что может привести к утрате статуса племенного завода. Значительное увеличение количества основных и проверяемых свиноматок не позволяет обеспечить качество проведения работы по углубленной селекции и отбору лучших по породе животных, соответствующих статусу племенного завода.

Дополнительное размещение свиноматок производилось за счет изменения назначения корпусов. Например, 480 мест для свиноматок размещено в реконструированном свинарнике № 8 для ремонтного молодняка на 900 мест (на 01.12.2010 находилась 441 свиноматка), часть ремонтного молодняка переведена в здание карантина. В ходе осмотра отмечено, что племферма с 400 основными племенными свиноматками территориально не выделена, в одном свинарнике по разным секциям содержатся племенные и товарные свиноматки.

По данным о движении животных с марта 2010 года выделена группа «основные свиноматки товарные» в количестве 421 гол., с увеличением к октябрю до 842 голов

Имеются несоответствия данных бонитировки – результатов оценки племенных и продуктивных качеств племенных свиной в целях их дальнейшего использования¹⁹. По данным отчета за 2009 год пробонитировано 1 363 голов свиной из имеющихся 1 987 голов, в т.ч. 400 основных и 400 проверяемых свиноматок. В тоже время, в Пояснительной записке к сводной ведомости бонитировки указывается, что в 2009 году пробонитировано 2 284 головы свиной, включая 400 основных и 1 212 проверяемых свиноматок.

Для сведения: по состоянию на 01.01.2010 по данным типовой межотраслевой Формы № 34-б «Накопительная ведомость учета движения животных» в Племазаводе содержалось 556 основных и 1 043 проверяемых свиноматок.

2) Изменение направления деятельности позволило Племазаводу «Шуваевский» по итогам 9 месяцев 2010 года обеспечить рост к соответствующему периоду прошлого года чистой прибыли в 1,8 раза, выручки от реализации в 2,3 раза, при росте себестоимости реализованной продукции в 2,5 раза. В то же время отмечено снижение доли выручки от сельскохозяйственной деятельности на 25,7% за счет реализации приобретенных животных и мяса свиной (приобретены свиной живым весом 551,5 т на сумму 45,4 млн. руб.). Для перехода на уплату единого сельскохозяйственного налога и предоставления государственной поддержки предусмотрено условие – не менее 70% выручки от реализации сельскохозяйственной продукции в общем объеме продукции.

¹⁹ Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ «О племенном животноводстве», Порядок и условия проведения бонитировки племенных свиной, утв. Приказом Минсельхоза РФ от 07.05.2009 № 179.

Основным поставщиком являлось ООО «Сибирская мясная компания», у которого за 9 мес. 2010 года закуплено продукции на сумму 42 264,6 тыс. руб. или 90,5% закупок, включая 5 299 голов свиней живым весом 499,2 т (в среднем по 83 руб./кг)²⁰ и мясопродукции на сумму 834,6 тыс. руб.

К примеру, по первичным документам установлено, что при покупке в феврале 2010 года в ООО «Сибирская мясная компания» 437 голов свиней весом 45 342 кг по цене 83 руб./кг из ООО «Заринский свинокомплекс» Племязавод переплатил посреднику 408,1 тыс. руб. по сравнению с ценами прямой закупки.

Для сведения: при покупке Племязаводом животных на убой в феврале 2010 года цена за 1 кг составляла: в ООО «ТРЭНЭКС» – 78 руб. (48 голов весом 3 949 кг); в ООО «Стройкомплект» – 75 руб. (35 гол., 3 720 кг); в ООО «Заринский свинокомплекс» – 74 руб. (40 гол., 4 320 кг).

Одновременно в феврале 2010 года Племязаводом продана ООО «Сибирская мясная компания» мясопродукция на сумму 3 407,1 тыс. руб. (в основном, мясо 2 категории по цене 123 руб./кг), предоплата ООО «Сибирская мясная компания» произведена в сумме 46 105,7 тыс. руб. (дебиторская задолженность Племязавода - 42 698,6 тыс. руб. переведена в заем).

Следует обратить внимание на то, что на убойном пункте Племязавода «Шуваевский» мощностью 12 тыс. голов в год за 11 месяцев 2010 года забито 23,7 тыс. голов. При обследовании ветеринарно-санитарного состояния убойного пункта Емельяновским ветотделом в январе 2010 года отмечалось, что мясоконтрольный пункт оборудован не полностью, площадь помещения не позволяет разместить все оборудование, необходимое для проведения ветсанэкспертизы и выдачи ветеринарных сопроводительных документов. Для устранения замечаний Ветслужбы от 18.06.2010, включающих отсутствие ограждения убойного цеха от производственной зоны 2-х метровым забором, в октябре 2010 года Племязаводом приняты работы по установке 20 м металлических оград по железобетонным столбам из сетки высотой до 1,5 м.

3) Отмечен рост закредитованности Племязавода «Шуваевский» и снижение финансовой устойчивости при наличии государственных гарантий края и собственности края на 100% пакет акций предприятия.

²⁰ после убоя производитель продукции по ветеринарным сопроводительным документам и бухгалтерскому учету - Племязавод «Шуваевский»

За 2009 год и 11 месяцев 2010 года получены кредиты в сумме 169,8 млн. руб., задолженность на 01.10.2010 составила 376,1 млн. руб.

Кроме задолженности в сумме 323,8 млн. руб. по 4 договорам, заключенным со Сбербанком (проценты за пользование – от 13 до 14,9%), имеется остаток долга в сумме 52,3 млн. руб. по договору займа и двум соглашениям о новации, заключенным в 2010 году с ООО «Сибирская мясная компания» (плата за пользование заемными средствами – от 1 до 2%).

По состоянию на 01.10.2010 при наличии собственных источников финансирования хозяйственной деятельности в размере 251 779 тыс. руб. (с учетом доходов будущих периодов) заемный капитал в сумме 442 285 тыс. руб., не обеспечивается на 190 506 тыс. руб. В результате Племзавод «Шуваевский» можно считать финансово-неустойчивым хозяйством.

4) Необходимо обратить внимание на грубые нарушения²¹ правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности, повлекшие искажение отчетности, допущенные Племзаводом «Шуваевский» (статья 15.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

Так в нарушение Методических рекомендаций по бухгалтерскому учету займов и кредитов в организациях агропромышленного комплекса (утв. Приказом Минсельхоза России от 02.02.2004 № 74) затраты по полученным инвестиционным займам и кредитам, проценты за пользование кредитом, подлежащие включению в первоначальную стоимость инвестиционных активов, фактически в форме 8-АПК бухгалтерской отчетности за 2009 год включены в прочие расходы на основное производство (расходы на погашение кредитов и прочих долгов в сумме 28 317,1 тыс. руб., процентов по уплаченным долгосрочным и краткосрочным кредитам в сумме 32 882,5 тыс. руб. и другие расходы).

В бухгалтерской отчетности за 9 месяцев 2010 года объем долгосрочных инвестиций и финансовых вложений занижен более чем на 200 млн. руб. (при вложении в незавершенное строительство за 9 месяцев 2010 года 204 153 тыс. руб., подлежащих включению в

²¹ Под грубым нарушением понимается искажение любой статьи (строки) формы бухгалтерской отчетности не менее чем на 10 процентов.

долгосрочные инвестиции, указанные расходы отражены в сумме 2 311 тыс. руб.).

4. Эффективность государственной поддержки продукции свиноводства

В 2009 году субсидии на продукцию свиноводства в сумме 123,5 млн. руб. без учета потребительских кооперативов получили 64 субъекта АПК (за 11 мес. 2010 года – 153 млн. руб. - 80 получателей).

По данным сводной бухгалтерской отчетности Минсельхоза края по сельскохозяйственным организациям (далее по тексту - сводная бухгалтерская отчетность) в 2009 году из 56 организаций, имевших поголовье свиней на начало 2009 года, субсидии получили 26 сельскохозяйственных товаропроизводителей (99,9 млн. руб.)²², наибольший объем выделен ЗАО «Назаровское» – 32,5%, Племязаводу «Шуваевский» – 11,7% и Агрохолдингу «Восток» – 8,4%.

В число остальных 36 получателей субсидий (6,8% средств) вошли индивидуальные предприниматели и крестьянские (фермерские) хозяйства, на которых в 2009 году не распространялись ограничения по поголовью свиней.

Следует отметить, что ООО «Агрохолдинг Малиновский» Ачинского района на начало 2008 года имело 16 390 голов свиней, на конец года – 11 699 голов, за 2009 год данные в сводную бухгалтерскую отчетность не включены (поголовье свиней с начала 2009 года отсутствует). Несмотря на это, в 2009 году хозяйство получило 9 554,4 тыс. руб. субсидий на продукцию свиноводства (8,4% от общей суммы субсидий), за истекший период 2010 года субсидии не выплачивались (всего за 2006-2009 годы на продукцию свиноводства выделено 42 549,3 тыс. руб.).

Одновременно на конец 2009 года по ООО «ТРЭНЭКС» Шарыповского района в отчетность включено 8 474 голов свиней²³ (на начало года поголовье отсутствует), субсидии на продукцию свиноводства в 2009 году не выплачивались, за 9 месяцев 2010 года выделено 7 098,3 тыс. руб.

4.1. Механизм государственной поддержки из краевого бюджета остается стабильным на протяжении ряда лет, изменения заключаются, в основном, в ограничениях и условиях предоставления

²² без учета ООО «Агрохолдинг «Малиновский» (9 554,4 тыс. руб.) и ОАО ПО «Электрохимзавод» (15 667,3 тыс. руб.), не сдавших отчетность в 2009 году.

²³ По данным Ветслужбы края на 01.02.2010 имелось 6 870 голов (уменьшение к началу года на 1 604 головы).

субсидий. Введению ограничений на предоставление субсидий не предшествовал комплекс мер по развитию отрасли. В результате ежегодно до половины сельхозорганизаций края сокращают свинополовье либо отказываются от свиноводства.

Например, при введении с 2009 года условия субсидирования продукции свиноводства при наличии не менее 300 голов свиней, по данным сводной бухгалтерской отчетности не получали средства на поддержку свиноводства 35 хозяйств, имевших в 2009 году 3 332 голов свиней. Всего за год по 33 хозяйствам поголовье уменьшено на 5 615 голов, в том числе 11 хозяйств ликвидировали оставшееся поголовье свиней (1 166 гол.).

Для справки: за 2007 год при увеличении поголовья свиней в сельскохозяйственных организациях на 9 814 гол., одновременно в 30 из 76 хозяйств выбыло 7 676 гол. свиней. В 2008 году в 38 хозяйств края сократилось на 14 614 гол. свиней, в том числе 14 хозяйств ликвидировали последних 3 169 свиней.

При отмене с 27.07.2010 условия по минимальному поголовью, количество сельскохозяйственных организаций, получивших в 2010 году субсидии на продукцию свиноводства, увеличено с 28 до 37 хозяйств, объем полученных субсидий – до 143,8 млн. руб.

4.2. Стабильно наращивают поголовье свиней хозяйства, способные обеспечить необходимые капитальные вложения в модернизацию отрасли, в обновление поголовья и кормопроизводство. В то же время для основной части хозяйств края проведение модернизации при действующем механизме поддержки остается недоступно.

За 4 года избежали сокращения поголовья свиней только 3 из 11 хозяйств края, имевших наибольшее поголовье. В то же время, в целом по сельхозорганизациям края прирост поголовья свиней обеспечили именно крупные хозяйства, компенсировавшие сокращение поголовья в остальных хозяйствах края.

5. Итоги проверки начисления субсидий на продукцию свиноводства

Проверки правильности начисления субсидий и достоверности данных, представляемых для субсидирования, а также соответствия данных в различных формах отчетности показали, что выборочная проверка документов первичного учета за один месяц занимала не менее двух дней. Проверки документов такого уровня специалистами Минсельхоза края и районных служб в проверенных хозяйствах не

проводились. В результате нарушения и несоответствия данных выявлены во всех хозяйствах.

5.1. Установлено несоответствие показателей в разных документах:

- по СПК «Денисовский» при проверке документов за октябрь 2010 года установлены расхождения объемов реализации продукции свиноводства, мяса свиней и колбасы: 9,786 т по реестру документов и статотчету; 8,97 т при пересчете в живой вес с применением коэффициентов; 9,58 т списано по кредиту счета 43.2 «Готовая продукция животноводства» (мясо свиней в убойном весе в пересчете на живой вес);

- по Племязаводу «Шуваевский» при выборочной проверке за октябрь 2010 года установлено, что в товарных отчетах журнала «Производство убойного цеха» (склад «Готовая продукция») ежедневные переходящие остатки на конец дня не соответствовали остаткам на начало следующего дня: в 2-х случаях остатки занижены на 29,9 тыс. руб., в 7 случаях – завышены на 166,9 тыс. руб. (всего за 9 дней завышение составило 137 тыс. руб.).

Также установлено несоответствие на 695 руб. показателя «Приход» в Товарном отчете за 14.10.2010 идентичному показателю в накладной на передачу готовой продукции в места хранения от 14.10.2010.

Кроме того, установлено нарушение статьи 10 Закона края от 21.02.2006 № 17-4487 «О государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края» в части получения субсидий на продукцию свиноводства, мяса свиней и мясопродуктов, реализация которых не подтверждена.

Так, только за один месяц из 167 846 кг продукции свиноводства, мяса свиней и мясопродуктов, предъявленных к субсидированию, документами первичного учета не подтверждена реализация 7 765 кг продукции (в пересчете на живой вес), что привело к неправомерному получению субсидий на сумму 84 529,79 руб., подлежащих возврату в краевой бюджет

5.2. Установлено включение в реестры документов, подтверждающих реализацию продукции свиноводства (далее по тексту – реестр документов), фиктивных счетов-фактур и недостоверных данных:

- по СПК «Денисовский» в реестре документов за октябрь 2010 года указаны 7 счетов-фактур на реализацию колбасы, мяса

свиней, продукции свиноводства, фактически реализация произведена по 17 счетам-фактурам. При выборочной проверке документов первичного учета за октябрь 2010 года установлено, что в объем реализации, предъявляемый к субсидированию, было включено 575,8 кг (в пересчете на живой вес) – объем мясопродукции, не реализованной, а списанной кооперативом на общехозяйственные расходы, что повлекло к неправомерному получению субсидий из краевого бюджета на данный объем продукции свиноводства на сумму 5 182,2 руб., подлежащих возврату в краевой бюджет;

- по СПК «Красный Маяк» в реестре документов за октябрь 2010 года в счете-фактуре от 31.10.2010 № 95 указан один покупатель продукции в количестве 0,3 т (в живом весе). Фактически по данным журнала-ордера № 10 и первичных документов произведена реализация продукции со склада в количестве 226,1 кг (в убойном весе): 167,8 кг – под зарплату, 42,8 кг – в столовую. Кроме того, 15 кг отпущено в виде материальной помощи и 0,5 кг – на празднование мероприятия. Аналогично по другим проверенным месяцам.

5.3. Объемы субсидируемой продукции свиноводства в реестрах документов не подтверждены документами первичного учета. В результате:

- в СПК «Денисовский» за ноябрь 2009 года объем, предъявленный к субсидированию, занижен на 22,4 т, за декабрь 2009 года – завышен на 22,4 т;

- в ЗАО «Назаровское» за октябрь 2010 года объем субсидируемой продукции собственного производства занижен на 69,4 т;

- в СПК «Красный Маяк» – в сентябре 2009 года объем занижен на 0,9 т, в октябре 2009 года – завышен на 0,7 т. За период с декабря 2008 года по октябрь 2010 года в объем реализации, предъявляемый к субсидированию, кооперативом было включено 424 кг мяса свиней (в пересчете на живой вес), реализация которого не подтверждена документами первичного учета. Включение вышеуказанного объема мясопродукции в объем реализации, предъявленный кооперативом к субсидированию, привело к неправомерному получению субсидий в сумме 3 816 руб., подлежащих возврату в краевой бюджет.

5.4. При отсутствии порядка расчета коэффициентов перевода мяса свиней из убойного в живой вес (К пересчета), хозяйства применяли собственные методы расчета. Например, ЗАО

«Назаровское» представлены К пересчета, установленные по Красноярскому краю Государственным комитетом РСФСР по ценам (от 31.05.1979 № Ц-13/10 и от 23.03.1984 № 8/16-1442). В работе используются свои разработанные К пересчета (например, мясо II категории без шкуры – 1,76; в шкуре – 1,56).

В большинстве случаев в результате пересчета в объем реализации включался весь объем произведенной на убой продукции свиноводства, равный весу животных в живом виде, включая отходы убоя, подлежащие утилизации по ветеринарным показателям.

Например, СПК «Красный Маяк» за весь период с декабря 2008 года по октябрь 2010 года для расчета субсидий применял усредненный К пересчета – 0,62.

Племзавод «Шуваевский» применял К пересчета с декабря 2009 года по октябрь 2010 года в размере от 0,739 до 0,766, в зависимости от объема мяса и субпродуктов, реализованных по товарно-транспортным накладным и живого веса отправленных на забой животных.

Агрохолдингом «Восток» в 2009 году для расчета субсидий применялись К пересчета от 0,57 до 0,65. В результате в субсидирование включено, например, уничтоженное по ветеринарным показателям отправленное на забой мясо (с декабря 2008 года по октябрь 2010 года утилизировано 10 877,65 кг мяса в убойном весе).

5.5. Из объемов субсидируемой продукции не исключался возврат мясной продукции, ранее отпущенной покупателям и не пригодной в дальнейшем к использованию и реализации (например, по причине множественных абсцессов), а также утилизированная продукция.

Так, по Племзаводу «Шуваевский» в октябре 2010 года покупателями было возвращено 930,5 кг мясопродукции в убойном весе, в феврале 2010 года – 1 369 кг. Всего за период с июля 2009 года по ноябрь 2010 года возврат продукции в пересчете на живой вес составил 10 329,82 кг, неправомерно полученные субсидии в размере 112 450,40 руб. подлежат возврату в краевой бюджет.

По Агрохолдингу «Восток» в субсидируемую продукцию включено 3,25 т мяса 108 голов свиней (в пересчете на живой вес), отправленных из забоя на утилизацию по ветеринарным показателям целыми тушами. Полученные субсидии в сумме 29 228,04 руб. подлежат возврату в краевой бюджет.

5.6. Основная проблема, возникшая при проверке в Племязаводе «Шуваевский» объемов произведенной и реализованной продукции свиноводства, принимаемой Минсельхозом края для субсидирования, заключалась в уточнении информации по арендуемым производственным площадям. Выборочный способ проверки не исключает наличие невыявленной информации по объектам²⁴.

Первоначально затраты на производство продукции свиноводства представлены только по Племяферме Старцево. В ходе проверки выявлено использование трех арендуемых площадей, на которых произведено 479,2 т или 19,5% продукции свиноводства:

- с. Устюг Емельяновского района (отделение Устюг). По договору аренды от 01.07.2010 (без номера), заключенному с ООО Торговый дом «Емельяновское райпо», для целей промышленного свиноводства арендовано кирпичное здание коровник №1 на 400 голов площадью 3 001 кв. м на срок до 31.12.2010, фактически использовалось 3 корпуса, начислено за услуги 700 тыс. руб. (200 тыс. руб./мес.), по состоянию на 15.12.2010 оплачено 600 тыс. руб.

С июля по октябрь 2010 года на отделение поступило 3 945 гол. живым весом 166 501 кг, получено 129 067 кг привеса, забита 2 761 голова свиней средним весом 81,2 кг, продано 199 голов средним весом 81,1 кг;

- п. Малиновка Ачинского района (Ачинское отделение). По договору аренды с ООО «ТРЭНЭКС» с марта по сентябрь 2010 года арендовались помещения общей площадью 2 153,1 кв. м. По состоянию на 01.12.2010 арендная плата (400 тыс. руб./мес.) начислена и уплачена в размере 2 490,3 тыс. руб.²⁵

С марта по октябрь 2010 года на Ачинский филиал поступило 3 689 голов живым весом 147 364 кг, получен привес 133 555 кг. Максимальное поголовье - 1 928 голов числилось на 01.07.2010, на 01.11.2010 поголовье отсутствовало;

²⁴ За 2009 год и 9 мес. 2010 года Племязаводом представлены материалы 4 проверок, проведенных органами ветеринарного надзора (управление Россельхознадзора края, Ветслужба и Емельяновский ветотдел), а также 4 проверок – органами финансового контроля (Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Красноярском крае и 3 проверки Минсельхоза края).

²⁵ В январе, феврале и апреле 2010 года Племязаводом в ООО «ТРЭНЭКС» были закуплены свиньи на сумму 1 370,5 тыс. руб. живым весом 17,7 т.

- 48 км Енисейского тракта²⁶, Сухобузимский район (Енисейский филиал). По договору от 09.09.2010, заключенному с ООО «Агрохолдинг «Енисейский» на срок до 31.08.2011, предусмотрена аренда 6 зданий птичников с предоставлением рабочей силы. По актам приема-передачи в сентябре-ноябре 2010 года в аренде находились 12 зданий, за аренду которых начислено 5 885,6 тыс. руб. (по 310 тыс. руб./мес., включая оплату труда работников), на 10.12.2010 оплачено 3 410 тыс. руб.

С сентября по ноябрь 2010 года в филиал поступило 9 902 головы весом 357 969 кг, на 01.12.2010 числилось 6 185 голов. Забой проводился средним весом 79,4 кг (возраст 160-165 дней), продажа – по 68,3 кг.

В ходе осмотра Счетной палатой края части корпусов (23.12.2010) отмечено, что в птичниках, приспособленных под свинарники, не предусмотрена система канализации (сплошной бетонный пол), подача кормов автоматизирована частично. В одном корпусе в отдельных клетках содержались вновь поступившие поросята, частично на растительной подстилке (сено). В клетках с животными на стадии завершения откорма (рождения 17.07.2010) накопленный навоз не убирается.

Для сведения: в соответствии с Федеральным Законом от 03.08.1995 №123-ФЗ «О племенном животноводстве» и приказом Минсельхоза России от 19.10.2006 № 402 «Об утверждении правил определения видов организаций по племенному животноводству» племенной завод – организация, располагающая стадом высокопродуктивных племенных животных, и обеспечивающая, в числе прочих, создание условий, обеспечивающих максимальную реализацию их генетического потенциала, ветеринарное благополучие, соблюдение зоотехнических и ветеринарных требований при работе с племенным поголовьем и реализации племенной продукции (материала).

5.7. В ходе встречных проверок, проведенных в Сухобузимском и Емельяновском ветотделах, установлено, что ветеринарный контроль за свиноголовьем Племязавода «Шуваевский», размещенным в арендуемых корпусах Енисейского филиала, государственными ветеринарными учреждениями в проверяемом периоде не осуществлялся. Сопроводительные документы (ветеринарные свидетельства) на перемещение между

²⁶ В марте 2010 года Ветслужбой по адресу: 48 км автодороги Красноярск-Енисейск, Сухобузимский район проводилось обследование переоборудованных для содержания свиней на откорме животноводческих помещений, принадлежащих ООО птицефабрика «Сибирская Губерния».

Племфермой Старцево Емельяновского района и Енисейским филиалом Сухобузимского района не выдавались, отсутствуют отчеты по забою свиней.

Так, по данным Сухобузимского ветотдела к полномочиям ветотдела относится контроль только за поголовьем свиней, принадлежащих ООО «Агрохолдинг «Енисейский». По данным Емельяновского ветотдела в полномочия ветотдела входит осуществление контроля за поголовьем свиней только на Племферме Старцево.

В результате ненадлежащего контроля по убойному цеху Племфермы Старцево на момент проверки установлены расхождения в данных забоя за 11 месяцев 2010 года в количестве 1 202 головы:

- по отчетам подразделения государственного ветеринарного надзора (ПГВН) Емельяновского ветотдела забито 22 495 гол. свиней (в т.ч. 4 369 приобретенных);

- по данным Племзавода - 23 697 голов (в т.ч. 4 678 приобретенных свиней).

Также установлено несоответствие данных о забое животных за 10 месяцев 2010 года в других документах:

- 16 334 головы весом 2 263,1 т (в среднем по 138,5 кг) – по отчетам ветврача подразделения госветнадзора;

- 16 858 голов весом 1 374,1 т (в среднем по 81,5 кг) по форме № 34-б «Накопительная ведомость учета движения животных» Племзавода.

Следует отметить, что на убойный пункт мощностью 130 голов в смену в ПГВН Племзавода «Шуваевский» для проведения обязательной государственной ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясопродуктов, а также сырья животного происхождения, включая выдачу ветеринарных сопроводительных документов, с 11.01.2010 по 31.12.2010 принят на работу один ветеринарный врач Емельяновского ветотдела без испытательного срока по совместительству (с 20.08.2007 основное место работы – ветеринарный врач Племзавода «Шуваевский»²⁷).

Для сравнения: в пункт госветнадзора, расположенный в ООО «Агрохолдинг «Енисейский», в цехе по убою свиней производственной мощностью 50 голов в

²⁷ согласно п.1.6. Положения о подразделении государственного ветеринарного надзора на предприятиях по переработке и хранению продуктов животноводства от 14.10.1997 № 13-7-2/173, подразделение является независимым от производителя продукции и при выполнении своих обязанностей находится под защитой государства.

смену, с 07.06.2010 принята третья единица ветврача госветнадзора Сухобузимского ветотдела.

В ходе проверки выявлен ряд нарушений ветеринарно-санитарных правил и норм Российской Федерации, включая бесконтрольную выдачу ветеринарных сопроводительных документов (ветеринарных свидетельств – бланков строгой отчетности) на производимую и реализуемую продукцию животноводства.

Так, в нарушение Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов²⁸ в Емельяновском ветотделе отсутствовал строгий учет выдаваемых ветеринарных сопроводительных документов. За 11 месяцев 2010 года по отчетам ПГВН ветеринарным врачом Емельяновского ветотдела выписано 3 254 ветеринарных свидетельства, за использование которых ветврач ПГВН отчитался не в полном объеме. Кроме того, установлена выдача Емельяновским ветотделом ветеринарных свидетельств не должностному лицу ветотдела, а ветврачу Племязавода, корешки по которым не представлены в полном объеме.

Также в ходе проверки не подтверждено проведение ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и других продуктов убоя по 1 558 головам забитых свиней (нарушение ст. 21 «Ветеринарно-санитарная экспертиза» Федерального Закона от 14.05.1993 №4979-1 «О ветеринарии»).

По результатам проверки Ветслужбой приняты меры по усилению контроля, включая увеличение численности подразделения госветнадзора, полное укомплектование лабораторным оборудованием для проведения ветсанэкспертизы мяса, наведен порядок по учету движения бланков ветеринарных документов.

Выводы

1. Красноярский край на протяжении ряда лет использует возможность выделять средства краевого бюджета на прямое субсидирование продукции животноводства, основная часть которых используется на развитие производства либо на его сохранение. В то же время механизм государственной поддержки в крае не способствовал кардинальному изменению состояния отрасли.

При увеличении потребления мяса и мясопродуктов на душу населения на 15 кг, за счет прироста продукции, производимой в крае, обеспечено только 3 кг, на остальные 12 кг увеличен ввоз из других

²⁸ Утвержден приказом Минсельхоза России от 16.11.2006 № 422.

регионов и импорт. В крае уровень самообеспечения мясом и мясопродуктами снижен с 67,4% в 2005 году до 59,9% в 2009 году, доля собственного производства снижена до 52,2% при необходимом уровне продовольственной безопасности не ниже 85%.

При падении производства говядины не использованы возможности наращивания свиноводства за счет совершенствования пород, включая более скороспелые. За последние годы свиноводческие комплексы края либо ликвидированы полностью, либо распродали имущество по частям, либо сохранены при значительном снижении поголовья.

2. Как показали результаты проверки, состояние производственной базы, социальные факторы и наличие проблем у проверенных хозяйств существенно отличаются. В то же время система государственной поддержки предполагает равные условия предоставления субсидий на продукцию свиноводства на основании представленных пакетов документов, независимо от реализации инвестиционных проектов по развитию животноводства.

По проверенным хозяйствам отмечено, что преимущественная поддержка инвестиционной деятельности оказывается только Племязаводу «Шуваевский», при отсутствии аргументированной причины прекращения с апреля 2010 года выплат по возмещению процентных платежей по инвестиционным кредитам Агрохолдингу «Восток», который стабильно наращивает поголовье свиней.

Не принимаются меры по оказанию помощи в сохранении производства в хозяйствах Дзержинского района, совершенно не используется опыт ЗАО «Назаровское».

3. Племенная база края в свиноводстве утрачивает лидирующие позиции, сокращается племенное поголовье, не обновляются породы, Племяслужбой не обеспечивается контроль за племенной продажей.

Так, в 2011 году СХПК «Ачинский племенной завод» утратит статус племенного завода по крупной белой породе свиней. В Племязаводе «Шуваевский» приоритетным выбрано не углубление селекционной работы, а наращивание поголовья для товарного производства, включая непрозрачные схемы оборота продукции. Сокращение племенного поголовья, невыполнение требований, предъявляемых к племенной организации, может привести к утрате статуса племенного завода. Снижение финансовой устойчивости предприятия, контрольный пакет акций которого находится в краевой

собственности, создает риски для обеспечения предоставленных гарантий Красноярского края.

4. Проверка в Племязаводе «Шуваевский» выявила нарушения должностных полномочий со стороны специалистов Ветслужбы при выписке ветеринарных сопроводительных документов, необходимой ветеринарно-санитарной экспертизы на весь объем продукции животного происхождения.

Специалистами Племяслужбы допускалась выписка племенных свидетельств при реализации свиней с откорма на убой и дорашивание, без соблюдения ветеринарных мероприятий, предусмотренных для племенной продажи (карантин в течение месяца и наличие обязательной вакцинации).

5. Ограничения на предоставление субсидий вводились без предварительного проведения комплекса мер по модернизации, наращиванию племенного потенциала и развитию кормовой базы. В результате ежегодно до половины хозяйств края сокращают поголовье свиней либо ликвидируют свинопоголовье полностью. Значительное повышение цен на зерновые, включая ячмень, также скажется, в первую очередь, на свиноводстве, имеющем высокий уровень кормопотребления.

6. Основные усилия Минсельхоза края направлены на устранение юридических и технических замечаний к порядкам субсидирования. В то же время в ходе проведения сплошных проверок документов, предъявляемых к субсидированию за отдельно взятые периоды (в основном за месяц), вновь выявлены несоответствия данных, ошибки при заполнении документов. В результате неправомерные выплаты, подлежащие возврату в бюджет, составили 235 206,43 руб.

Предложения

Законодательному Собранию Красноярского края

Направить заключение Счетной палаты края по результатам проверки эффективности государственной поддержки производства и реализации продукции свиноводства, мяса свиней и мясопродуктов за 2009 год и истекший период 2010 года на рассмотрение комитета по делам села и агропромышленной политике Законодательного Собрания края.

Правительству Красноярского края

1. Принять меры по устранению системных недоработок и упущений со стороны министерства сельского хозяйства и

продовольственной политики края, а также подведомственных надзорных служб, повлекших нарушения при исполнении должностных обязанностей.

2. Рассмотреть результаты деятельности Племязавода «Шуваевский» в качестве племенного завода по свиноводству.

Министерству сельского хозяйства и продовольственной политики края

1. Провести оценку состояния свиноводства и племенной базы в крае, а также разработать комплекс первоочередных мер по развитию отрасли.

2. Для повышения результативности использования бюджетных средств:

- для обеспечения продовольственной безопасности края разработать программу развития свиноводства, аналогичную целевой программе «Развитие свиноводства в Российской Федерации на 2010-2012 годы»;

- упростить механизм государственной поддержки до уровня, способного обеспечить прозрачность и достоверность расчетов субсидируемой продукции.

3. Обеспечить выполнение возложенных полномочий по контролю за деятельностью Племязавода «Шуваевский» – предприятия краевой собственности в целях недопущения утраты статуса племенного завода и финансовой устойчивости при наличии государственных гарантий края.

4. Принять соответствующие меры по соблюдению должностных полномочий специалистами службы по ветеринарному надзору края и службы племенного животноводства края.

5. Обеспечить возврат средств, полученных субъектами агропромышленного комплекса края неправомерно в сумме 235 206,43 руб., а также соответствующие меры по устранению причин, способствующих нарушениям при выделении бюджетных средств.

6. Предоставить Счётной палате края в месячный срок информацию о принятых мерах по устранению замечаний и нарушений, выявленных в ходе данной проверки, а также о привлечении к ответственности должностных лиц.

Службе по племенному животноводству Красноярского края

1. Обеспечить разработку комплекса мер по развитию племенного свиноводства для обеспечения хозяйств качественным

племенным материалом и сохранения селекционно-племенного потенциала в крае.

2. Представить информацию о принятых мерах по устранению нарушений при выполнении возложенных надзорных функций за достоверностью племенной продукции и выполнением племенными организациями установленных требований в области племенного животноводства.

Заключение рассмотрено коллегией Счётной палаты Красноярского края (протокол от 13.01.2011 № 1).

Аудитор
Счетной палаты края

С. К. Никитина

Отчет по результатам проверки использования земель сельскохозяйственного назначения в Красноярском крае в 2006-2010 годах

На основании плана работы Счетной палаты края на второе полугодие 2010 года аудиторским направлением по контролю за доходами от управления и распоряжения государственной собственностью и определением эффективности и целесообразности ее использования проведена проверка и подготовлено Заключение по результатам проверки использования земель сельскохозяйственного назначения в Красноярском крае в 2006-2010 годах.

Результаты контрольного мероприятия

В 2006 году Счетной палатой края была проведена проверка эффективности государственной поддержки использования сельскохозяйственных угодий в крае в 2004-2005 годах, в ходе которой был установлен ряд существенных недостатков, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения, в том числе неполнота использования данных земельных ресурсов (из них треть пашни), 36% из которых (в том числе 44% пашни) были отнесены к нарушенным (деградированным) землям; низкий уровень применения минеральных удобрений, следствием которого выступал вынос питательных веществ почв и снижение урожайности; выбытие посевных площадей.

При этом вопросы использования сельскохозяйственных угодий, повышения плодородия и охраны земель при формировании основных направлений государственной поддержки не увязывались с производством сельскохозяйственной продукции, необходимой для государственных и муниципальных нужд, а программы повышения плодородия почв, несмотря на выделение средств краевого бюджета на их разработку, не принимались и, соответственно, не реализовывались.

Большинство из указанных недостатков также выявлены и в ходе текущей проверки, что указывает на продолжающееся снижение интереса органов власти края к земле как средству производства в сельском хозяйстве и основе осуществления хозяйственной деятельности на фоне бесконтрольности ее использования, что, в свою очередь, свидетельствует о ненадлежащем выполнении установленных полномочий.

Так, сформировавшаяся структура земель данной категории носит относительно стабильный характер, в то же время

происходящие в ней изменения имеют ярко выраженный негативный оттенок.

В ходе проверки отмечено продолжающееся ухудшение структуры земель сельскохозяйственного назначения и их качества.

Непрекращающийся процесс перевода земель сельхозназначения в другие категории происходит, в основном, за счет наиболее ценных с экономической точки зрения угодий (пашни).

Массовый характер получила передача земельных участков в фонд перераспределения при ликвидации сельскохозяйственных предприятий.

При этом трансформация пахотных земель в необрабатываемые земли ухудшает фитосанитарное состояние прилегающих посевов, наблюдается зарастание их сорной растительностью и древесно-кустарниковой порослью. И если формирование зрелых почв требует сотни и тысячи лет, то необратимая деградация или полное уничтожение почвы может произойти за несколько лет.

Реализация установленных полномочий органов государственной власти края в части использования земель сельскохозяйственного назначения в проверяемом периоде осуществлялась с существенными недостатками.

Утвержденный на уровне края документ (концепция/стратегия), определяющий позицию края по вопросам планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, отсутствует, разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель в крае не осуществлялась. При этом большинство мероприятий в рассматриваемой сфере, включенных в различные целевые программы, носит фрагментарный, либо незначительный характер, следствием чего выступает неэффективное и бессистемное использование бюджетных средств.

Соответственно комплексное регулирование вопросов использования земель сельскохозяйственного назначения в Красноярском крае не завершено, а происходящие в сфере использования данной категории земель процессы носят отрицательный характер при недостаточном внимании к ним профильного министерства, функции которого в ряде случаев сводятся к механическому осуществлению соответствующей деятельности без проведения надлежащей аналитической работы, направленной на эффективное выполнение установленных

полномочий.

При этом если в настоящее время вышеуказанные недостатки не оказывают критического воздействия на показатели развития отрасли, обеспечиваемые преимущественно за счет традиционно сельскохозяйственных районов края, для которых они характерны в гораздо меньшей степени в силу востребованности сельхозугодий и использования современных методов хозяйствования (хозяйствами Канского, Назаровского, Новоселовского, Ужурского и Шарыповского районов края ежегодно обеспечивается более половины валового сбора зерновых и зернобобовых культур при использовании лишь трети от общего количества посевных площадей в крае), то в перспективе при непринятии соответствующих своевременных мер, направленных на эффективное стратегическое управление, способны оказать существенное негативное влияние.

Состояние и использование земель сельхозназначения в крае в 2006-2010 годах

Общая характеристика

Эффективное использование земли и иной недвижимости всех форм собственности для удовлетворения потребностей общества и граждан является одной из важнейших стратегических целей государственной политики в области создания условий устойчивого экономического развития Красноярского края.

При этом Красноярский край, несмотря на то, что большая часть его территории отнесена к районам Крайнего Севера, – крупнейший сельскохозяйственный регион Восточной Сибири, в связи с чем вопросам эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения – одной из самых ценных категорий земель, так как они обеспечивают население продовольствием, и при этом трудно восстановаемы, и обоснованно подлежат особой охране и специальному режиму использования, должно уделяться повышенное внимание.

Одновременно в соответствии со 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» решение вопросов планирования использования земель сельскохозяйственного назначения относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения.

В соответствии с Земельным кодексом РФ (далее по тексту -

ЗК РФ) к землям сельскохозяйственного назначения относятся земли, которые находятся за чертой поселений, и которые предоставлены для нужд сельского хозяйства.

В составе земель сельхозназначения также выделяют: сельскохозяйственные угодья (земли, используемые как средство производства) – земли, предназначенные только для выращивания сельхозпродукции: пашни, сенокосы, пастбища, земли, занятые многолетними насаждениями, которые имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране (ЗК РФ субъектам РФ делегированы полномочия по установлению перечня особо ценных продуктивных сельхозугодий, использование которых для несельскохозяйственных целей запрещено¹ (следовательно, невозможен и перевод в земли других категорий)) и несельскохозяйственные земли, которые используются как пространственный территориальный базис для размещения объектов, непосредственно обслуживающих нужды сельского хозяйства.

Кроме того, в составе земель сельскохозяйственного назначения выделяется фонд перераспределения земель, который создается в целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства, создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокосения, выпаса скота².

По состоянию на 01.10.2010 территория края занимает 236,7 млн. га, что составляет 46% от территории Сибирского Федерального округа, и простирается от Восточных Саян до акватории Карского моря и моря Лаптевых. Почвы изменяются от арктических на севере, до черноземов обыкновенных и почв каштановых на юге. Сельское хозяйство края находится в зоне рискованного земледелия.

Вытянутостью территории края в меридиональном направлении обусловлены различные физико-географические условия и, как следствие, различная степень освоенности земель края,

¹ Перечни особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для других целей не допускается, утверждены Постановлениями Совета администрации края от 03.07.2007 № 280-п (утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства края от 07.10.2010 № 496-п) и Правительства края от 07.10.2010 № 496-п .

² Помимо этого, земли сельхоз использования, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к соответствующим территориальным зонам, могут входить в состав населенных пунктов (земельные участки, занятые пашнями, многолетними насаждениями, а также зданиями, строениями, сооружениями сельхозназначения).

достигающей максимальных значений в южной части края на фоне практически необжитой северной территории, что, в свою очередь, сказывается и на характере использования земель сельскохозяйственного назначения.

Так, в центральной и южной частях края превалирует выращивание сельскохозяйственной продукции (зерновых, кормовых, корнеплодов, и даже бахчевых). На севере же традиционным видом хозяйствования является оленеводство, в связи с чем земли сельхозназначения используются как пастбища.

По данным Росреестра в структуре земель Красноярского края по состоянию на 01.01.2010 земли сельхозназначения составляют 16,8%; общая площадь земельного фонда сельскохозяйственного назначения Красноярского края – 39,9 млн. га.

Информация о землях сельхозназначения, фонде перераспределения земель и общей площади земель края³ за 2006-2009 годы представлена в таблице.

(тыс. га)

Категории земель (в том числе в Красноярской агломерации)	по состоянию на 01.01.2006	по состоянию на 01.01.2008	отклонение, 2007-2005	по состоянию на 01.01.2010	отклонение, 2009-2007	отклонение, 2009-2005
Земли с/х назначения, в том числе:	8 568,5	39 865,9	31 297,4	39 861,1	-4,8	31 292,6
фонд перераспределения земель	558,6	25 682,2	25 123,6	26 859,9	1 177,7	26 301,3
г. Красноярск, в т.ч	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2
фонд перераспределения земель	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
г. Дивногорск, в т.ч	2,1	2,0	-0,1	2,0	0,0	-0,1
фонд перераспределения земель	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2
г. Сосновоборск, в т.ч	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
фонд перераспределения земель	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Березовский район, в т.ч	64,6	64,5	-0,1	64,2	-0,3	-0,4
фонд перераспределения земель	26,5	27,4	0,9	25,8	-1,6	-0,7
Емельяновский район, в т.ч	183,7	183,1	-0,6	182,6	-0,5	-1,1
фонд перераспределения земель	19,3	27,5	8,2	29,2	1,7	9,9
Манский район, в т.ч	132,9	132,9	0,0	132,5	-0,4	-0,4
фонд перераспределения земель	59,7	39,6	-20,1	45,6	6,0	-14,1
Сухобузимский район, в т.ч	184,8	184,8	0,0	184,8	0,0	0,0
фонд перераспределения земель	69,1	41,5	-27,6	41,6	0,1	-27,5
Земли с/х назначения агломерации, всего, в т.ч	568,1	567,5	-0,6	566,3	-1,2	-1,8
фонд перераспределения земель агломерации, всего	174,6	136,2	-38,4	142,4	6,2	-32,2
Земельный фонд края, всего	72 367,1	236 679,7	164 312,6	236 679,7	0,0	164 312,6
Удельный вес земель с/х назначения в земельном фонде края, %	11,8	16,8	x	16,8	x	x

Согласно указанным данным в проверяемом периоде в целом произошло увеличение общей площади земель сельхозназначения края с одновременным изменением их структуры, а также доли, занимаемой ими в земельном фонде края.

В основном это связано с объединением Красноярского края путем слияния трех субъектов федерации, что повлекло как общее

³ Здесь и далее – по данным государственной статистической отчетности.

увеличение земельного фонда края с 72 367,1 тыс. га до 236 679,7 тыс. га (в 3,3 раза), так и соответствующий рост площадей рассматриваемой категории земель с 8 568,5 тыс. га до 39 861,1 тыс. га (в 4,7 раза) с одновременным ростом их доли с 11,8 до 16,8%. При этом фонд перераспределения земель увеличился с 558,6 тыс. га до 26 859,9 тыс. га (в 48,1 раза), а его доля в составе земель сельхозназначения увеличилась с 6,5% до 67,4%.

Справочная информация об изменении площадей других категорий земель края в связи с его объединением представлена ниже.

(тыс. га)

Перечень категорий земель	на 01.01.07	на 01.01.08	Отклонение, 2007-2006
Земли сельскохозяйственного назначения	8 611,8	39 865,9	31 254,1
Земли населенных пунктов	327,4	349,1	21,7
Земли промышленности и земли иного спец. назначения	217,7	231,7	14,0
Земли особо охраняемых территорий и объектов	898,2	9 589,3	8 691,1
Земли лесного фонда	57 986,5	155 565,0	97 578,5
Земли водного фонда	572,6	572,6	-
Земли запаса	3 752,9	30 506,1	26 753,2
Итого:	72 367,1	236 679,7	164 312,6

К числу других факторов, оказавших влияние на площадь и структуру земель сельхозназначения в края, в проверяемом периоде относятся:

- уточнение земель фонда перераспределения при обновлении планово-картографического материала, в результате составления проектов территориального землеустройства и уточнения границ населенных пунктов;
- включение земель сельхозназначения в черту населенных пунктов и отвод земель для государственных и общественных нужд, связанный с переводом земель сельхозназначения в другие категории (уменьшение на 5,5 тыс. га);
- перевода земель сельскохозяйственных предприятий и граждан, отказавшихся от пользования и аренды земельных участков, и ликвидируемых хозяйств, в связи с банкротством, в фонд перераспределения земель.

Характеристика структуры земель сельхозназначения в крае в 2006-2010 годах

С целью комплексной оценки структуры земель сельхозназначения края, динамики процессов, оказывающих

соответствующее влияние на ее изменение в проверяемом периоде, эффективности использования данной категории земель в данном заключении рассмотрены следующие критерии анализа и аспекты использования земель с учетом существующей проблематики в сфере земельных отношений:

- распределение земель сельскохозяйственного назначения по видам угодий;
- распределение земель сельскохозяйственного назначения по формам собственности и принадлежности;
- структура и вовлечение в оборот земель фонда перераспределения;
- оформление невостребованных земельных долей;
- использование земель производителями сельскохозяйственной продукции;
- изменение характеристик качества земель сельскохозяйственного назначения.

Распределение земель сельскохозяйственного назначения по видам угодий

Земли сельхозназначения подразделяются на сельскохозяйственные угодья, представляющие собой земельные угодья, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции, в состав которых входят пашня, залежь, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища, а также несельскохозяйственные угодья – лесные земли, земли, расположенные под водой, застройкой, земли, занимаемые дорогами, в том числе грунтовыми, болотами и прочими землями. Сельхозугодья в составе земель сельхозназначения при этом имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране. Распределение земель сельхозназначения по угодьям в проверяемом периоде характеризуется следующим образом.

Наименование угодий	на 01.01.06	на 01.01.08	отклонение, 2007-2005	на 01.01.10	отклонение, 2009-2007	отклонение, 2009-2005
Земли с/х назначения ВСЕГО, в том числе	8 568,5	39 865,9	31 297,4	39 861,1	-4,8	31 292,6
сельскохозяйственные угодья, из них	4 909,4	4 924,6	15,2	4 921,1	-3,5	11,7
пашня	2 977,8	2 958,2	-19,6	2 959,9	1,7	-17,9
уд. вес пашни в с/х угодьях, %	60,7	60,1	x	60,1	0,1	-0,5
многолетние насаждения	26,1	26,1	0,0	26,1	0,0	0,0
уд. вес в с/х угодьях, %	0,5	0,5	x	0,5	0,0	0,0
залежь	96,9	125,0	28,1	121,4	-3,6	24,5
уд. вес в с/х угодьях, %	2,0	2,5	x	2,5	-0,1	0,5
сенокосы	672,1	669,6	-2,5	669,3	-0,3	-2,8
уд. вес в с/х угодьях, %	13,7	13,6	x	13,6	0,0	-0,1
пастбища	1 136,5	1 145,7	9,2	1 144,4	-1,3	7,9
уд. вес в с/х угодьях, %	23,1	23,3	x	23,3	x	x
<i>Удельный вес с/х угодий в землях с/х назначения, %</i>	<i>57,3</i>	<i>12,4</i>	<i>x</i>	<i>12,3</i>	<i>x</i>	<i>x</i>
несельскохозяйственные угодья, из них	3 659,1	34 941,3	31 282,2	34 940,0	-1,3	31 280,9
лесные земли	2 753,4	3 656,0	902,6	3 655,3	-0,7	901,9
уд. вес в нес/х угодьях, %	75,2	10,5	x	10,5	x	x
лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	176,2	2 741,3	2 565,1	2 741,2	-0,1	2 565,0
уд. вес в нес/х угодьях, %	4,8	7,8	x	7,8	x	x
под водой	37,6	2 985,6	2 948,0	2 985,7	0,1	2 948,1
уд. вес в нес/х угодьях, %	1,0	8,5	x	8,5	x	x
земли застройки	23,6	24,1	0,5	24,1	0,0	0,5
уд. вес в нес/х угодьях, %	0,6	0,1	x	0,1	x	x
под дорогами	40,3	40,5	0,2	40,5	0,0	0,2
уд. вес в нес/х угодьях, %	1,1	0,1	x	0,1	x	x
болота	130,1	7 031,6	6 901,5	7 031,5	-0,1	6 901,4
уд. вес в нес/х угодьях, %	3,6	20,1	x	20,1	x	x
нарушенные земли	0,8	0,9	0,1	0,9	0,0	0,1
уд. вес в нес/х угодьях, %	0,022	0,003	x	0,003	x	x
прочие угодья	497,1	18 461,3	17 964,2	18 460,8	-0,5	17 963,7
уд. вес в нес/х угодьях, %	13,6	52,8	x	52,8	x	x
<i>Удельный вес нес/х угодий в землях с/х назначения, %</i>	<i>42,7</i>	<i>87,6</i>	<i>x</i>	<i>87,7</i>	<i>x</i>	<i>x</i>

Приведенные данные также свидетельствуют о существенном влиянии объединения края на структуру земель сельхозназначения по видам угодий, претерпевшую кардинальных изменений.

Так, до объединения края в землях сельскохозяйственного назначения преобладали сельскохозяйственные угодья, удельный вес которых составлял 57,3%. После объединения края в землях сельскохозяйственного назначения при практически не изменившейся площади сельхозугодий доминирующими стали несельскохозяйственные угодья с долей в размере 87,7%, в которых наибольший удельный вес заняли прочие земли⁴ (52,8%).

Необходимо отметить, что колебания различных видов угодий (в составе земель сельскохозяйственного назначения) в их структуре, сложившейся после объединения края, носили незначительный

⁴ Земли, занятые полигонами отходов и свалок, овраги, пески, а также деградированные и загрязненные земли, исключенные по решениям уполномоченных органов из хозяйственного использования и другие неиспользуемые земли (оползни, осыпи, галечники и др.), а также некоторые территории районов Крайнего Севера.

характер.

Между тем, анализ состояния сельхозугодий в целом, а не только в части земель сельскохозяйственного назначения (с учетом участков, используемых для производства сельскохозяйственной продукции, других категорий земель), показывает более существенные их колебания.

Так, площадь сельхозугодий края в целом более чем на 500 тыс. га больше, нежели их составляющая в землях сельхозназначения, и характеризуется следующей структурой.

(тыс. га)

Наименование	01.01.06	01.01.07	отклонение 2006-2005	01.01.08	отклонение 2007-2006	01.01.09	отклонение 2008-2007	01.01.10	отклонение 2009-2008
Сельскохозяйственные угодья в целом, из них	5 436,1	5 413,5	-22,6	5 431,2	17,7	5 430,3	-0,9	5 430,6	0,3
пашня	3 154,2	3 126,9	-27,3	3 126,5	-0,4	3 126,3	-0,2	3 129,0	2,7
многолетние насаждения	36,8	36,8	-	37,4	0,6	37,4	-	37,4	-
залежь	113,0	141,0	28,0	140,6	-0,4	140,3	-0,3	137,2	-3,1
сенокосы	791,5	781,3	-10,2	789,3	8,0	789,0	-0,3	788,1	-0,9
пастбища	1 340,6	1 327,5	-13,1	1 337,4	9,9	1 337,3	-0,1	1 338,9	1,6

Согласно представленным данным общая площадь сельхозугодий в крае по состоянию на 01.01.2006 составляла 5 436,1 тыс. га и уменьшилась к 2010 году на 5,5 тыс. га, даже несмотря на промежуточное увеличение, связанное с объединением края в 2007 году, на 17,7 тыс. га.

При этом основной «пострадавшей» структурной составляющей сельхозугодий выступила пашня, площадь которой сократилась на 25,2 тыс. га, что, несомненно, является отрицательным фактором на фоне роста залежи на 24,2 тыс. га.

При этом сокращение пашни происходило не только за счет трансформации в залежь, но и в связи с непрекращающимся процессом перевода земель сельхозназначения в другие категории, что свидетельствует о решении вопросов перевода за счет наиболее привлекательных земель, а не за счет менее востребованных.

Также стоит отметить, что тренд увеличения площади залежи носит непрерывный характер, а вовлечение площадей земель залежи в хозяйственный оборот носило разовый характер при их незначительности. Так, в предшествующий проверке период (с 1991 по 2006 год) увеличение площади залежи в крае составило более 140 тыс. га (с 0,8 тыс. га по состоянию на 01.11.1991). Фактически статус залежи, по сути являющейся временным видом сельскохозяйственных угодий, в крае стал носить постоянный характер, следствием чего

может выступить дальнейшая утрата данных земель.

Структура остальных видов сельхозугодий не претерпела существенных изменений, а ее колебания, в том числе в части сенокосов и пастбищ (без учета промежуточного роста в связи с объединением края) в сторону уменьшения обусловлены естественным зарастанием древесно-кустарниковой растительностью по причине неиспользования производителями сельскохозяйственной продукции, являющейся основной для сокращения сельскохозяйственных угодий в целом.

Соответственно и структура состава, и динамика, как земель сельхозназначения, так и сельхозугодий, в проверяемом периоде характеризуется отрицательно.

Распределение земель сельхозназначения по формам собственности и принадлежности

Распределение земель в Красноярском крае по формам собственности и принадлежности Российской Федерации, краю и муниципальным образованиям за 2006-2009 годы, представлено в таблице.

(тыс. га)

По состоянию на	Общая площадь земель с/х назначения	В собственности и по принадлежности			В собственности РФ		В собственности края			В муниципальной собственности			
		граждан	юр. лиц	государственной и муниципальной	всего	предоставлено юр. лицам во владение и пользование	всего	предоставлено юр. лицам		всего	предоставлено		
								во влад. и польз.	в аренду		гражданам	юр. лицам	в аренду
01.01.06	8 568,5	3 129,3	57,3	5 381,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
01.01.07	8 611,8	3 173,9	56,9	5 381,0	-	-	0,1	0,1	-	-	-	-	-
01.01.08	39 865,9	3 174,7	57,0	36 634,2	0,1	0,1	0,4	0,4	-	7,5	0,3	6,7	-
01.01.09	39 863,4	3 173,5	73,5	36 616,4	0,1	0,1	2,7	0,4	-	7,0	0,3	6,7	-
01.01.10	39 861,1	3 154,3	79,2	36 627,6	29,7	29,7	35,9	0,4	10,6	7,3	0,4	6,6	-

По состоянию на начало 2006 года сложилась следующая структура распределения земель по рассматриваемому критерию.

Из общей площади земель сельскохозяйственного назначения (8 568,5 тыс. га) в собственности граждан находилось 3 129,3 тыс. га или 36,5%, юридических лиц – 57,3 тыс. га или 0,7%. 5 381,9 тыс. га или 62,8% земель находились в государственной и муниципальной собственности (до разграничения государственной собственности на землю) без регистрации соответствующих прав.

С объединением края, началом процесса разграничения прав собственности на землю между уровнями власти и вовлечением отдельных земель в оборот рассматриваемая структура земель к 2010

году изменилась следующим образом.

Из общей площади земель сельскохозяйственного назначения (39 861,1 тыс. га) в собственности граждан находилось 3 154,3 тыс. га или 7,9%, юридических лиц – 79,2 тыс. га или 0,2%. 36 627,6 тыс. га или 91,9% земель находились в государственной и муниципальной собственности, в том числе до разграничения государственной собственности на землю – 36 554,7 тыс. га, в собственность было зарегистрировано 72,9 тыс. га, из них оформлено в собственность Российской Федерации 29,7 тыс. га, которые переданы сельскохозяйственным предприятиям в аренду, в собственность края – 35,9 тыс. га, из которых в пользование и аренду передано 11 тыс. га, в муниципальную собственность – 7,3 тыс. га, из которых 7 тыс. га предоставлено в аренду.

В основном оформление прав собственности края и муниципальных образований в проверяемом периоде происходило по решениям судебных органов, в том числе в связи с национализацией невогребованных земельных долей.

Таким образом, если до объединения края права собственности были оформлены на 37,2% земель категории, то к 2010 году данный показатель составил всего 8,3%, несмотря на рост физических показателей с 3 186,6 тыс. га до 3 306,4 тыс. га (на 119,8 тыс. га или 3,8%).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что процесс разграничения прав собственности на землю практически не получил надлежащего развития по землям сельскохозяйственного назначения на фоне их недостаточной востребованности для расширения сельскохозяйственного производства, что подтверждается низким уровнем вовлечения оформленных в государственную и муниципальную собственность участков в оборот, зачастую являющихся одним из источников формирования фонда перераспределения земель.

Структура и вовлечение в оборот земель фонда перераспределения

В соответствии с ЗК РФ фонд перераспределения земель сформирован в составе земель сельскохозяйственного назначения. В фонд включены земельные участки сельскохозяйственного назначения, свободные от обременения правами юридических и физических лиц, в целях перераспределения земель для сельскохозяйственного производства, создания и расширения крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств,

общинно-родовых хозяйств, ведения садоводства, животноводства, огородничества, сенокосения и выпаса скота.

Информация о состоянии фонда перераспределения земель представлена в таблице.

(тыс. руб.)

Наименование угодий	на 01.01.06	на 01.01.08	отклонение, 2007-2005	на 01.01.10	отклонение, 2009-2007	отклонение, 2009-2005
Земли с/х назначения, всего, в том числе	8 568,5	39 865,9	31 297,4	39 861,1	-4,8	31 292,6
фонд перераспределения, из них	558,6	25 682,2	25 123,6	26 895,9	1 213,7	26 337,3
Сельскохозяйственные угодья, в том числе:	294,5	368,5	74,0	426,5	58,0	132,0
пашня	111,5	144,6	33,1	182,0	37,4	70,5
залежь	4,2	21,3	17,1	23,3	2,0	19,1
многолетние насаждения	0,3		-0,3	0,4	0,4	0,1
сенокосы	70,8	82,1	11,3	92,2	10,1	21,4
пастбища	107,7	120,5	12,8	128,6	8,1	20,9
Лесные земли	213,4	1 057,4	844,0	1 077,0	19,6	863,6
Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	23,5	1 878,8	1 855,3	1 993,9	115,1	1 970,4
Под водой	3,0	2 398,5	2 395,5	2 482,5	84,0	2 479,5
Земли застройки	1,2	2,8	1,6	5,5	2,7	4,3
Под дорогами	4,7	4,3	-0,4	5,3	1,0	0,6
Болота	14,4	5 840,9	5 826,5	5 887,1	46,2	5 872,7
Нарушенные земли		0,2	0,2	0,2	0,0	0,2
Прочие земли	3,9	14 130,8	14 126,9	15 017,9	887,1	15 014,0
Удельный вес земель фонда перераспределения в землях с/х назначения, %	6,5	64,4	x	67,5	x	x
ФПЗ в собственности РФ	-	-	-	-	-	-
ФПЗ в собственности края	-	2,3	2,3	11,1	8,8	11,1
ФПЗ в муниципальной собственности	-	-	-	0,3	0,3	0,3

Представленные данные свидетельствуют об увеличении фонда перераспределения земель в проверяемом периоде с 558,6 до 26 895,9 тыс. га или в 48,1 раза, что, в первую очередь, связано с объединением края, а также включением в его состав неиспользуемых земель, ранее находившихся в категории земель запаса.

В то же время в последние годы также отмечается рост площади фонда, основой которого выступают негативные процессы отказа сельскохозяйственных предприятий и граждан от пользования и аренды земельных участков. Массовый характер получила передача земельных участков в установленном порядке в фонд при ликвидации сельскохозяйственных предприятий.

Кроме того, в фонд перераспределения включены земельные участки на основании решений судов, в отношении собственников земельных долей, которые не распорядились своими долями в течение трех и более лет (находящиеся в настоящее время в краевой и муниципальной собственности).

Структура фонда также претерпела негативных изменений. Так, отмечается увеличение всех категорий земель фонда, на фоне которого обращает внимание рост площади пашни, включенной в

фонд (на 70,5 тыс. га или в 1,6 раза), лесных земель и болот.

Оформление невостребованных земельных долей

Одним из важных вопросов земельно-имущественных отношений в крае является проблема невостребованных земельных долей – земельных долей, образованных в процессе реорганизации сельскохозяйственных предприятий, собственники которых не получили свидетельства на право собственности на землю, а также не реализовали свои права по заключению договоров с сельскохозяйственными предприятиями.

Наиболее остро проблема проявилась в следующих районах края: Партизанский (99,6% долей не было востребовано), Бирилюсский (99,9%), Саянский (96,8%), Рыбинский (90,7%), Пировский (85,4%), Уярский (78,5%), Абанский (64,3%), Каратузский (54,2%), что, прежде всего, связано с тем, что сельскохозяйственные предприятия в данных районах прекратили свое существование.

В целях решения данного вопроса соответствующие мероприятия по проведению работ по выделению земельных участков в счет невостребованных земельных долей и последующему признанию в судебном порядке права собственности Красноярского края на образованные земельные участки были включены в краевые целевые программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости в Красноярском крае на 2003 - 2007 годы» и «Развитие земельно-имущественных отношений на территории Красноярского края» на 2008 - 2010 годы», утвержденные Законами края от 20.12.2007 №4-1172 и от 30.06.2003 №7-1195, в результате реализации которых планировалось образовать земельные участки в 100% площади невостребованных долей.

Информация о невостребованных земельных долях за 2006-2009 годы представлена ниже.

(тыс. га)

Невостребованные доли, всего	01.01.06	01.01.07	отклонение, 2006-2005	01.01.08	отклонение, 2007-2006	01.01.09	отклонение, 2008-2007	01.01.10	отклонение, 2009-2008
	576,0	687,8	111,8	810,5	122,7	875,9	65,4	836,5	-39,4

Согласно данным таблицы до 2009 года при осуществлении мероприятий вышеуказанных программ площадь невостребованных долей увеличивалась, что вызвано их выявлением, а с 2009 года начала уменьшаться, что, в свою очередь, обусловлено непосредственной регистрацией прав собственности края.

По состоянию 01.01.2010 площади невостребованных

земельных долей в крае составили 836,5 тыс. га, или 29,8% от общей площади собственников земельных долей (2 807,1 тыс. га).

По данным агентства по управлению государственным имуществом края из сформированных по состоянию на 10.11.2010 земельных участков в счет невостребованных земельных долей общей площадью 1 035,117 тыс. га зарегистрировано право собственности края на земельные участки площадью 158,108 тыс. га.

При этом к 2011 году сформировано 100% участков, выделенных в счет невостребованных земельных долей, работы по оформлению которых в собственность края будут завершены в 2011 году, что является положительным фактором.

В то же время, учитывая недостаточную востребованность земель, вовлечение их в оборот в полном объеме представляется сомнительным.

Использование земель производителями сельскохозяйственной продукции

Наиболее ярко проблему востребованности земель сельскохозяйственного назначения в крае демонстрирует ее использование сельскохозяйственными товаропроизводителями.

Так, общая площадь земель, используемая предприятиями, организациями и гражданами, занимающимися сельскохозяйственным производством, по состоянию на начало проверяемого периода составляла 12 108,9 тыс. га, в том числе сельскохозяйственных угодий – 4 961 тыс. га, из них пашни – 3 032,8 тыс. га.

По состоянию же на 01.01.2010 данные показатели составили 46 357,2 тыс. га (рост в связи с объединением края), 4 602,7 тыс. га (снижение на 358,3 тыс. га) и 2 849,5 тыс. га (снижение на 183,3 тыс. га).

Всего за 2006-2009 годы прекратили свою деятельность 594 крестьянских (фермерских) хозяйства (вопрос с землей не решен), использовавших 27,5 тыс. га земли (22,8 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе 15,4 тыс. га пашни), производственную деятельность прекратили 262 сельхозпредприятия на площади 3 488,8 тыс. га, в том числе сельскохозяйственных угодий – 1 624,1 тыс. га, из них пашни 1 063,1 тыс. га, что свидетельствует о массовом характере отказа от данного вида деятельности и неоднозначном положении дел в отрасли.

К числу основных причин, которыми вызвана данная ситуация, в том числе относится и отсутствие планомерных работ по

организации рационального использования земельных ресурсов.

Также одной из причин ежегодного, начиная с 1996 года, уменьшения количества крестьянских (фермерских) хозяйств выступает отказ от земельных участков, включенных в землепользования крестьянских (фермерских) хозяйств угодий низкого качества, расположенных на удаленных участках.

Изменение характеристик качества земель сельскохозяйственного назначения

Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о недостаточности осуществляемых мер в целях охраны земель в крае.

Так, анализ данных систем наблюдений за состоянием окружающей природной среды показывает, что состояние качества земель во всех районах края интенсивно ухудшается. Почвенный покров, особенно пашни и других сельскохозяйственных угодий, продолжает подвергаться деградации, загрязнению, захламлению и уничтожению, катастрофически теряет устойчивость к разрушению, способность к восстановлению свойств, воспроизводству плодородия вследствие истощительного и потребительского использования земель.

К 2010 году в крае не используются и выведены из сельскохозяйственного оборота 1,3 млн. га пашни. Трансформация пахотных земель в необрабатываемые земли ухудшает фитосанитарное состояние прилегающих посевов, наблюдается зарастание их сорной растительностью и древесно-кустарниковой порослью. При этом если формирование зрелых почв требует сотни и тысячи лет, то необратимая деградация или полное уничтожение почвы может произойти за несколько лет.

По данным различных источников на 01.01.2010 процессам ветровой и водной эрозии было подвержено от 0,7 до 1,3 млн. га сельскохозяйственных угодий. Переувлажненных и заболоченных угодий выявлено 229,2 тыс. га (35,9 тыс. га пашни). Кислую реакцию имеют 944,4 тыс. га сельскохозяйственных земель. Площади земель, подверженные негативному воздействию подтопления – 13,3 тыс. га. Засоленных, солонцеватых земель, а также земель с солонцеватыми комплексами – 59 тыс. га, из них пашни – 16,5 тыс. га. Каменистых земель – 74,8 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе пашня – 26,2 тыс. га.

Происходит загрязнение почв химическими и другими веществами и соединениями, захламление земель отходами

производства и потребления. Эти негативные воздействия наиболее характерны для территорий, примыкающих к промышленным предприятиям, автомобильным трассам, нефтепроводам. Загрязнение земель тяжелыми металлами и другими веществами и соединениями значительно в окрестностях крупных объектов промышленности.

Заметный ущерб наносится лесохозяйственными работами и лесными пожарами, в результате которых происходит разрушение почв, их переуплотнение, минерализуются лесная подстилка и гумусовые горизонты, усиливаются эрозионные процессы и т.д. Значительные площади сельскохозяйственных земель выбывают из оборота в результате разработки полезных ископаемых, проведения геологоразведочных, строительных и других видов работ. Общая площадь нарушенных земель в крае составила 15,5 тыс. га.

Отсутствие пастбищеоборотов и неконтролируемый выпас скота привели к заметному ухудшению качества этих угодий, обеднению видового состава растительного покрова. Кроме того, около 40% пастбищ расположено на склонах крутизной более 5°, а 12% пастбищ заболочено.

Динамика плодородия почв земель сельхозназначения края по данным федерального государственного учреждения государственный центр агрохимической службы «Красноярский» приведена ниже.

Годы	Обследованная площадь,		Площадь, %, содержание			Средневзвешенное
	тыс. га	%	низкое	среднее	высокое	
Гумус, %						
2006	3 024,8	100,0	16,2	52,6	31,2	6,5
2010	3 001,4	100,0	16,8	55,4	27,8	6,4
Отклонение (+;-)	-23,4		+0,6	+2,8	-3,4	-0,1
Подвижный фосфор, мг\кг почвы						
2006	3 024,8	100,0	34,2	47,8	18,0	163,2
2010	3 001,4	100,0	32,0	52,3	15,7	152,0
Отклонение (+;-)	-23,4		-2,2	+4,5	-2,3	-11,2
Обменный калий, мг\кг почвы						
2006	3 024,8	100,0	6,9	39,0	54,1	115,8
2010	3 001,4	100,0	6,8	37,9	55,3	124,0
Отклонение (+;-)	-23,4		-0,1	-1,1	+1,2	+8,2

Анализ полученных данных показал, что почвы земледельческой части края характеризуются средней гумусированностью. Снижение содержания гумуса в почве связано с

увеличением площади паровых полей, в которых более интенсивно протекают процессы минерализации органического вещества, а также в связи со значительным снижением применения органических и минеральных удобрений и проявлением эрозионных процессов. На долю почв с содержанием гумуса до 4% приходится 16,8% площади пашни, с содержанием гумуса от 4 до 8% – 55,4%, более 8% – 27,8%.

Низким содержанием фосфора характеризуются 32% пахотных земель края. На долю почв со средним содержанием подвижного фосфора приходится 52,3% площади пашни и всего 15,7% площади пашни характеризуются высоким его содержанием. Снижение содержания фосфора в почве объясняется значительным снижением уровня применения фосфорсодержащих удобрений, что связано с их высокой стоимостью.

Содержание обменного калия в почвах несколько выше, чем фосфора. На площадь пашни с высоким содержанием калия приходится 55,2%, средним – 37,9%, низким – 6,8%.

Также стоит отметить, что в рамках токсикологического мониторинга на содержание остаточных количеств пестицидов выявлено, что на 2% обследованной площади обнаруживаются выше предельно-допустимых норм пестициды⁵ и яды⁶.

Таким образом, анализ выбранных критериев оценки использования земель сельскохозяйственного назначения в крае свидетельствует об отрицательных результатах их динамики, за исключением мероприятий по национализации невостребованных земельных долей, которые, впрочем, также могут не дать запланированного эффекта от их реализации ввиду недостаточной востребованности земель для целей сельскохозяйственного производства в крае.

Реализация установленных полномочий органов государственной власти края в части использования земель сельскохозяйственного назначения

В соответствии с ЗК РФ и Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к основным полномочиям органов

⁵ Пума-супер, магнум, дечис, трефлан, гезагард и другие.

⁶ Дечис, террамет, препараты группы 2,4-Д, гепард (пума-супер), магнум, хлорорганические и другие.

государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов:

- планирования использования земель сельскохозяйственного назначения;
- перевода земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, в другие категории земель;
- разработки и реализации региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ;
- управления и распоряжения земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ;
- установления перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, а также сельхозугодий опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, использование которых для несельскохозяйственных целей запрещено;
- установления цены земли, порядка определения размера арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;
- резервирования земель, изъятия земельных участков для государственных нужд субъекта РФ;
- утверждения результатов государственной кадастровой оценки.

При этом органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий вправе издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Так, в целях реализации части вышеуказанных полномочий, носящих утверждающий характер, в крае утверждены: результаты государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения края; порядок реализации краем преимущественного права покупки земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения; требования к содержанию ходатайства о переводе земель из одной категории в другую в отношении земель сельскохозяйственного назначения, за исключением земель, находящихся в собственности Российской Федерации, и составе прилагаемых к нему документов; порядки, условия и сроки внесения

арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Красноярского края и находящиеся в собственности края; перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для других целей не допускается.

Также в пределах полномочий, предоставленных органам государственной власти субъектов РФ ЗК РФ и иными актами федерального законодательства, на краевом уровне в сфере земельного законодательства принят Закон края от 04.12.2008 №7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае», регулирующий отношения по использованию и охране земель в крае и ряд иных вопросов.

Реализация иных полномочий органов государственной власти края в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения рассмотрена ниже.

Планирование использования земель сельскохозяйственного назначения

Органом исполнительной власти Красноярского края, уполномоченным разрабатывать проекты законов края, проекты правовых актов Губернатора края и Правительства края в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения является Минсельхоз, к компетенции которого в соответствии с Положением о нем в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения отнесено лишь участие в осуществлении государственного мониторинга и контроля за использованием мелиорированных земель, расположенных на территории Красноярского края.

Фактически на сегодняшний день орган исполнительной власти края, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики края в данной отрасли, по государственному мониторингу таких земель (за исключением мелиорированных), не определен.

Соответственно официальная позиция края по вопросам планирования использования земель сельскохозяйственного назначения не определена, что свидетельствует об отсутствии надлежащего интереса со стороны исполнительной власти к данному вопросу и недолжном исполнении установленных полномочий.

В то же время Минсельхозом разработан Инвестиционный паспорт АПК Красноярского края, не являющийся программным документом, носящим официальный характер, «который является

путеводителем по направлениям, видам, формам перспективных, выгодных инвестиционных вложений в сфере агропромышленного комплекса Красноярского края» и отображает, по мнению разработчиков наглядную демонстрацию выгоды вложения средств в эту отрасль.

Между тем без надлежащего целеполагания, определения ориентиров развития, постановки задач и установления ответственности решение проблем использования сельхозугодий, носящих в соответствии с проведенным выше анализом системный и, во многом, критический характер, не представляется возможным.

Кроме того, об отсутствии интереса профильного министерства к развитию использования земель свидетельствует следующее.

Постановлением Правительства края от 25.09.2008 № 95-п утверждены Положение о Комиссии по вопросам развития агропромышленного комплекса, продовольственного рынка и социальной сферы села в Красноярском крае (далее – Комиссия) и ее состав.

Согласно Положения Комиссия является постоянным коллегиальным отраслевым совещательным органом, созданным для рассмотрения вопросов в области развития АПК, продовольственного рынка и развития социальной сферы села и принимающим решения, которые могут повлечь правовые последствия.

К задачам Комиссии, в том числе, отнесено и определение основных направлений государственной политики края в области охраны и планирования использования земель сельскохозяйственного назначения.

По информации Минсельхоза деятельность Комиссии с даты утверждения Положения и по настоящее время не осуществлялась.

Перевод земель сельскохозяйственного назначения в другие категории земель

Согласно ст.2 Федерального закона от 21.12.2004 №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон «О переводе») для перевода земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую заинтересованным лицом подается ходатайство о переводе земель из одной категории в другую или ходатайство о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую в исполнительный орган государственной власти или орган местного

самоуправления, уполномоченные на рассмотрение этого ходатайства.

Подготовка и представление в Правительство края предложений по рассмотрению ходатайств о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из категории земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, либо об отказе в переводе земель сельскохозяйственного назначения в другие категории отнесена к полномочиям Минсельхоза.

Проверкой информации Минсельхоза о переводе земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в другие категории за 2006-2009 годы и 10 месяцев 2010 года установлено следующее.

Сроки рассмотрения ходатайств во всех органах власти, участвующих в процессе согласования о переводе земельных участков из категории земель сельхозназначения в другие категории, варьируют от 57 дней до 171 дня при установленных 2-х месяцах по Закону «О переводе».

Всего на основании Распоряжений Правительства (Совета администрации) края в период с 01.01.2006 по 01.10.2010 осуществлен перевод из категории земель сельскохозяйственного назначения в другую 338 земельных участков площадью 52 265 417,6 кв.м (5,2 тыс. га), в том числе в категорию земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения – переведено 320 земельных участков площадью 38 795 923,6 кв.м (3,9 тыс. га), в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов - 16 земельных участков площадью 12 880 265 кв.м. (1,3 тыс. га), в земли населенных пунктов – 2 участка площадью 589 229 кв. м (0,1 тыс. га).

Случаев отказа в переводе земель сельскохозяйственного назначения в другие категории не зафиксировано. При этом перевод осуществляется безотносительно к видам сельхозугодий.

Необходимо отметить, что проведенной Счетной палатой края выборочной проверкой целевого использования земель после осуществленного на основании распоряжений перевода в другие категории земель установлены случаи их неиспользования ни по новому, ни по предыдущему целевому назначению.

Разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель

Ни в проверяемом периоде, ни ранее разработка и реализация

региональных программ использования и охраны земель в крае не осуществлялась.

Ст. 4 Закона края от 21.02.2006 № 17-4487 «О государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края» установлены основные направления государственной поддержки субъектов АПК края, одним из которых является проведение мероприятий по улучшению землеустройства и землепользования, планированию земель, повышению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, мелиорации земель, комплексному агрохимическому обследованию земель сельскохозяйственного назначения.

Однако, большинство мероприятий в рассматриваемой сфере, включенных в различные целевые программы, носило и носит фрагментарный, либо незначительный, характер без постановки значимых в масштабах края задач, направленных на кардинальное улучшение сложившейся ситуации.

Так, в проверяемом периоде действовали следующие программы, затрагивающие вопросы использования земель сельскохозяйственного назначения:

- «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости в Красноярском крае на 2003 – 2007 годы» и «Развитие земельно-имущественных отношений на территории Красноярского края» на 2008 – 2010 годы», в рамках которых приняты рассмотренные выше меры по оформлению в собственность края невогребованных земельных долей;
- ведомственная целевая программа «Развитие агропромышленного комплекса Красноярского края» (далее – ВЦП);
- долгосрочная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Красноярском крае на 2010 - 2012 годы» (далее – ДЦП).

Результаты реализации отдельных мероприятий ВЦП и ДЦП рассмотрены ниже.

Согласно паспорта ВЦП одним из комплексов ее мероприятий является сохранение и повышение плодородия земель сельхозназначения за счет:

- применения средств химической защиты растений против болезней, вредителей и сорных растений (далее – применение

пестицидов);

- поддержания и увеличения содержания гумуса в почве за счет оптимизации структуры использования пашни и увеличения объемов внесения органических и минеральных удобрений.

Исполнение целевых показателей ВЦП, характеризующих достижение задач программы за 2008-2009 годы и 9 месяцев 2010 года, по данным Минсельхоза приведено в таблице.

Показатель результативности	Ед. изм.	Отчетный период				Текущий период 2010				Плановый период	
		2008		2009		9 месяцев		ожидаемое		2011	2012
		план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	план
Предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота сельхозугодий	тыс. га	-	9,9	8,2	15,2	-	8,3	8,3	8,3	8,4	8,5
Доля обрабатываемой пашни в общей площади пашни	%	-	67,7	68,0	69,2	-	63,6	70,3	70,3	71,8	72,0
Внесение минеральных удобрений	тыс. тн д.в	-	33,3	35,5	42,8	-	37,3	40,4	40,4	43,6	48,4

Несмотря на то, что представленные данные демонстрируют достижение значений показателей, их величины не могут свидетельствовать о существенном влиянии принимаемых мер на состояние использования земель. В то же время предотвращение от выбытия из сельскохозяйственного оборота сельхозугодий площадью 33,4 тыс. га, прежде всего, обусловлено не программными мероприятиями, а востребованностью посевных площадей в связи с высокими ценами, сложившимися в 2008 году на продовольственное зерно, проведением государственных закупочных интервенций. Также стимулирующим фактором явилось выделение субсидий на подготовку низкопродуктивной пашни (чистых паров)⁷, в результате чего предотвращено выбытие сельхозугодий.

Кроме того, ВЦП также предусматривалась разработка научно обоснованной системы устойчивого функционирования агроландшафтов Красноярского края и комплексной программы обеспечения воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения Красноярского края (фактически не осуществлялась).

Для решения одной из поставленных задач ВЦП

⁷ Так как введение пашни в оборот происходит через обработку чистых паров.

постановлением Правительства края от 20.11.2009 № 595-п утверждена ДЦП), одной из целей которой является сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов за счет:

- улучшения общих условий функционирования сельского хозяйства путем поддержания почвенного плодородия, проведения землеустройства и формирования земельных участков, используемых для сельскохозяйственного производства;
- обеспечения ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства на основе поддержки фитосанитарного состояния земель сельхозназначения.

Решение вышеуказанной цели и задач определяется достижением целевых индикаторов и показателей результативности:

- предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота сельскохозяйственных угодий (тыс. га) в 2010 году – 8,3 (выполнен);
- доля обрабатываемой пашни в общей площади пашни (%) в 2010 году – 70,3 не выполнен на 01.10.2010 – 63,6%;
- систематическое внесение минеральных удобрений, тыс. тн д.в.: в 2010 году не менее 40,4 – не выполнен на 01.10.2010 - 33,9 тыс. тн д.в.;
- увеличение площади агрохимического обследования земель сельскохозяйственного значения до 58 457 га ежегодно (выполнен);
- обработка 80% площадей зерновых культур гербицидами ежегодно (выполнен);
- обработку фунгицидами по вегетации 30% площадей зерновых культур ежегодно – не выполнен на 01.10.2010 - 6,4%;
- обработку инсектицидами 5% площадей зерновых культур, овощных культур и картофеля ежегодно – не выполнен на 01.10.2010 - 0,8%.

Отчет о реализации ДЦП за январь-октябрь 2010 года не содержит данные об улучшении общих условий функционирования сельского хозяйства путем проведения землеустройства и формирования земельных участков, используемых для сельскохозяйственного производства.

Также необходимо отметить, что в рамках полномочий Минсельхоза его приказом от 03.06.2009 № 178-о утвержден План научно-технических работ по вопросам повышения эффективности агропромышленного комплекса края на 2009 год, в том числе: проведение научных исследований по изучению состояния

орошаемых земель и разработка программы «Развитие системы орошаемого земледелия в Красноярском крае на 2010-2012 годы» (сметной стоимостью 310 тыс. руб.).

Фактически на указанные цели в 2009 году использовано 300 тыс. руб.

При этом ни в 2009, ни в 2010 году данная программа не рассматривалась и не утверждалась, что свидетельствует о неэффективности осуществленных расходов.

Установление перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для несельскохозяйственных целей запрещено

Согласно ст. 7 Закона «О переводе» не допускается перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, за исключением ряда конкретных случаев.

При этом ЗК РФ субъектам Федерации делегированы полномочия по установлению перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых существенно превышает среднерайонный уровень, а также сельхозугодий опытно-производственных подразделений научно-исследовательских организаций и учебно-опытных подразделений образовательных учреждений высшего профессионального образования, использование которых для несельскохозяйственных целей запрещено.

Поскольку использование угодий в несельскохозяйственных целях невозможно без перевода земельных участков в иную категорию, перевод включенных в соответствующий перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в земли иной категории недопустим.

Фактически рассматриваемые перечни на уровне края утверждены Постановлениями Совета администрации края от 03.07.2007 № 280-п (утратило силу) и Правительства края от 07.10.2010 № 496-п. Данные постановления призваны гарантировать сохранность указанных угодий. Разработка указанных постановлений осуществлялась Минсельхозом.

Между тем сравнительный анализ данных нормативных документов выявил существенные недостатки, касающиеся имеющихся различий, как по количеству земельных участков, так и их площади, а также видам земель (по пояснениям Минсельхоза соответствующие сведения были предоставлены землепользователями и Минсельхозом не анализировались). При этом в действующем Постановлении в связи с технической ошибкой не утвержден перечень особо ценных сельхозугодий г.Железногорска (фактически в Постановлении содержится перечень особо ценных земельных участков г.Дивногорска, а в наименовании указано – г.Железногорск).

Одновременно, несмотря на утвержденные постановления, сведениями об общей площади особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий Минсельхоз на момент проверки не располагал.

Изложенное в совокупности свидетельствует о механическом осуществлении профильным министерством данных полномочий.

Управление и распоряжение земельными участками, находящимися в краевой собственности

Управление земельными участками краевой собственности и координация деятельности иных органов в данной сфере отнесены к компетенции основного уполномоченного органа по управлению государственной собственностью Красноярского края (Агентства по управлению государственным имуществом края).

Учет земельных участков, находящихся в собственности края, осуществляется в Реестре государственной собственности Красноярского края.

Согласно представленной Агентством информации в Реестре по состоянию на 01.01.2006 был учтен всего 1 земельный участок государственной собственности края площадью 14 000 кв. м (несельскохозяйственного назначения). На 11.11.2010 на учет были поставлены 3 906 земельных участков краевой собственности общей площадью 1 208 377 524,5 кв. м (120,8 тыс. га), в том числе 2 452 земельных участков сельскохозяйственного назначения краевой собственности общей площадью 1 149 472 257,3 кв. м (115 тыс. га) по 20 муниципальным образованиям края.

Подавляющее большинство данных участков было поставлено на учет вследствие мероприятий по национализации невестребованных земельных долей, рассмотренных выше.

При этом одной из уже озвученных проблем является

вовлечение оформленных участков в оборот, усугубляющееся неплатежеспособностью пользователей.

Так, в соответствии с действующим законодательством в рамках возложенных на Агентство задач в 2009-2010 годах в аренду предоставлены находящиеся в государственной собственности Красноярского края земельные участки сельскохозяйственного назначения общей площадью лишь 18,5 тыс. га. Размер начисленной арендной платы по вышеуказанным земельным участкам составил 1 171,3 тыс. руб., фактически поступившей – 450 тыс. руб. или 38,4%.

При этом у Агентства фактически отсутствует возможность взыскания задолженности в судебном порядке в связи с отсутствием собственного экземпляра не исполняемого надлежащим образом договора аренды, переданного арендатору для регистрации в Росреестре.

Резервирование земель, изъятие земельных участков для государственных нужд

В проверяемом периоде решения о слиянии, разделении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности края, не принималось, в безвозмездное срочное пользование указанные участки не передавались, изъятие таких участков Красноярским краем не осуществлялось. Сделки по продаже земельных участков сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной собственности края, не производились.

В то же время в период проверки край воспользовался правом преимущественного приобретения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения лишь по двум участкам по цене 2 500 тыс. руб. (1 500 тыс. руб. и 1 000 тыс. руб. соответственно). При этом всего за 2006-2010 годы в адрес высшего органа исполнительной власти Красноярского края всего было направлено 1 653 извещения собственников, предложивших к продаже земельные участки сельхозназначения общей площадью 1 039 117 383 кв. м (10 391,2 тыс. га).

Государственная кадастровая оценка земель сельхозназначения Красноярского края

Принцип платности использования земли установлен ЗК РФ. Формами платы за использование земли являются земельный налог и арендная плата.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ (далее – НК РФ)

налоговая база по земельному налогу определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектами налогообложения.

Результаты государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения Красноярского края были утверждены постановлениями Совета администрации края от 20.12.2005 № 333-п и от 30.11.2007 № 462-п «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения Красноярского края».

Анализ средних значений удельных показателей кадастровой стоимости земель сельхозназначения в разрезе Красноярской агломерации приведен в таблице.

Наименование муниципального образования	Среднее значение УПКС I группы земель сельскохозяйственного назначения		Изменение, (гр.2/гр.1), раз
	утвержденные постановлением от 20.12.2005 № 333-п, руб./га	по результатам актуализации 2006-2007гг., руб./га	
	1	2	
г. Красноярск	х	х	х
г. Дивногорск	8 109	14 784	1,8
г. Сосновоборск	х	х	х
Березовский район	8 341	12 883	1,5
Емельяновский район	9 181	13 960	1,5
Манский район	7 931	13 443	1,7
Сухобузимский район	9 120	18 014	2,0

В результате проведения государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость земельных участков приведена к современному уровню стоимости, согласно установленному Роснедвижимостью нормативу по Красноярскому краю. В среднем по Красноярскому краю удельный показатель кадастровой стоимости 1 га сельскохозяйственных угодий увеличился с 7 190 руб./га до 12 940 руб./га, или в 1,8 раза.

В соответствии со ст. 15 НК РФ земельный налог является местным налогом. Согласно статьям 61, 61.1, 61.2 Бюджетного кодекса РФ земельный налог зачисляется в бюджеты поселений, городских округов или муниципальных районов на межселенных территориях по нормативу 100%. Следовательно, собираемость земельного налога важна для муниципальных образований, так как от нее напрямую зависят доходы каждого муниципального образования и, как следствие, во многом финансовая самостоятельность местного

самоуправления.

Сведения о налогооблагаемой базе по земельному налогу (кадастровая стоимость земель сельскохозяйственного назначения) в разрезе Красноярской агломерации и по краю в целом по данным министерства финансов края представлены ниже.

Наименование муниципального образования	за 2008		за 2009		Отклонение (2009г-2008г)	
	физ. лица	юр. лица	физ. лица	юр. лица	физ. лица	юр. лица
г. Красноярск	-	16 267	-	-	-	-16 267
г. Дивногорск	-	-	-	-	-	-
г. Сосновоборск	-	-	-	-	-	-
Березовский район	13 263	126 020	158 510	156 361	145 247	30 341
Емельяновский район	916 165	72 856	13 543 069	152 956	12 626 904	80 100
Манский район	197	107	421	271	224	164
Сухобузимский район	903 179	101 502	1 201 708	169 075	298 529	67 573
Итого по краю	8 940 925	5 511 417	27 314 598	4 468 494	18 373 673	-1 042 923

Как видно из таблицы, в 2009 году по сравнению с 2008 годом, в целом по краю кадастровая стоимость для целей налогообложения физических лиц увеличилась на 18 373,7 млн. руб., или в 3,1 раза и составила 27 314,6 млн. руб.; для юр. лиц – уменьшилась на 1 042,9 млн. руб., или в 1,2 раза и составила 4 468,5 млн. руб.

По пояснению Минфина края повышение налогооблагаемой базы обусловлено увеличением кадастровой стоимости и оценкой земельных участков, выделенных из невостребованных земельных долей; снижение – выбытием или переводом земельных участков из сельскохозяйственного оборота путем изменения вида их разрешенного использования, и, как следствие, изменение кадастровой стоимости земельного участка, что в целом привело к снижению поступлений налога.

(тыс. руб.)

Наименование муниципального образования	за 2008		за 2009		Отклонение (2009г-2008г)	
	физ. лица	юр. лица	физ. лица	юр. лица	физ. лица	юр. лица
г. Красноярск	-	224	-	-	-	-224
г. Дивногорск	-	-	-	-	-	-
г. Сосновоборск	-	-	-	-	-	-
Березовский район	23	1 086	5	280	-18	-806
Емельяновский район	2 150	377	28 700	250	26 550	-128
Манский район	1	-	1	-	-	-
Сухобузимский район	2 401	5	2 634	490	233	485
Итого по краю	22 961	164 247	56 660	12 195	33 699	-152 052

Как видно из таблицы, в 2009 году по сравнению с 2008 годом, в целом по краю сумма начисленного земельного налога по физическим лицам увеличилась на 33 699 тыс. руб. и составила 56 660 тыс. руб.; по юридическим лицам – уменьшилась на 152 052 тыс. руб. и составила 12 195 тыс. руб.

Государственный мониторинг земель и земельный контроль

В соответствии с Положением о Минсельхозе министерство должно участвовать в осуществлении государственного мониторинга и контроля за использованием лишь мелиорированных земель, расположенных на территории Красноярского края. При этом субъекты РФ (органы местного самоуправления), не обладая широкими полномочиями в области государственного мониторинга земель, согласно ЗК РФ могут принимать региональные (местные) программы, решающие задачи мониторинга, материалы которого могут являться основанием при принятии необходимых юридически и экономически значимых решений. Фактически в настоящее время мониторинг в части земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти края и органами местного самоуправления не осуществляется.

В то же время без осуществления государственного мониторинга земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий (независимо от форм собственности и форм осуществляемого на них хозяйствования), невозможно эффективное управление агропромышленным комплексом, являющееся на сегодняшний день первостепенной задачей.

В соответствии с п. 1 Положения о государственном земельном контроле, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689, осуществление государственного земельного контроля возложено на Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальные органы.

Задачей государственного земельного контроля является обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

Результаты надзорной деятельности, осуществляемой в 2006, 2007, 2008, 2009 годах Управлением Россельхознадзора по Красноярскому краю в области государственного земельного контроля представлены в таблице.

Показатели	2006	2007	2008	2009
Количество проверок	212	264	702	1195
Установлено фактов нарушений законодательства	123	150	406	507
Выписано предписаний	78	106	260	448
Наложено административных штрафов, тыс. руб.	200	754,5	1609	1542,5

В ходе контроля Управлением Россельхознадзора по Красноярскому краю выявлены следующие факты и серьезные нарушения.

- значительная часть земель сельскохозяйственного назначения имеет отрицательный баланс питательных веществ в почве, идет процесс деградации земель, их зарастание древесно-кустарниковой растительностью;
- установлены самовольное снятие и перемещение плодородного слоя почвы, захламливание земель, уничтожение плодородного слоя почвы, использование земель не по целевому назначению;
- использование земель с нарушением действующего законодательства;
- невыполнение обязанностей по рекультивации земель;
- невыполнение землепользователями обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;
- непроведение мероприятий по контролю за состоянием используемых почв и их охране от загрязнения опасными химическими веществами;
- уничтожение плодородного слоя и т.д.

Между тем, учитывая значительную протяженность края, Управление не в состоянии охватить проверками всю его территорию, что способствует бесконтрольному использованию земель недобросовестными пользователями.

В целях повышения эффективности контроля использования сельскохозяйственных земель Управлением Россельхознадзора по Красноярскому краю заключены 47 соглашений (по состоянию на конец 2009 года) о взаимодействии с органами местного самоуправления, наделенными ЗК РФ полномочиями по осуществлению муниципального земельного контроля.

При этом анализ информации органов местного самоуправления, входящих в состав Красноярской агломерации

городских округов (Красноярск, Дивногорск, Сосновоборск) и муниципальных районов края (Березовский, Емельяновский, Манский, Сухобузимский) свидетельствует, что в пяти из семи запрашиваемых муниципальных образований земельный контроль по землям сельскохозяйственного назначения в проверяемом периоде не осуществлялся на фоне отсутствия в ряде из них даже нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок проведения муниципального земельного контроля, а также ответственных за его проведение органов.

В целом следует отметить, что во всех муниципальных образованиях отсутствуют сведения: о кадастровой стоимости земельных участков сельскохозяйственного назначения; о переводе земель; о перераспределении земель; об использовании земель; о земельных участках сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной собственности; о предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование земельных участков сельскохозяйственного назначения находящихся в муниципальной собственности и собственность, на которые не разграничена, что указывает на ненадлежащее исполнение установленных полномочий и отсутствие заинтересованности в развитии использования земель сельскохозяйственного назначения на их территории.

Между тем процессы утраты данной категории земель в связи с их привлекательностью в силу расположенности в краевом центре для использования в иных целях находятся вне поля зрения органов местного самоуправления, либо не афишируются, что не исключает коррупционных факторов. При этом многие участки земель, уже не используемые для сельхозпроизводства, но не переведенные в другие категории земель, в настоящее время пустуют, что подтверждается выездными проверками Счетной палаты края.

Необходимо отметить, что обязанности по осуществлению земельного контроля не исполняются не только органами местного самоуправления.

Так, например, к полномочиям Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Красноярскому краю, в том числе относится осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора за состоянием почвы сельских поселений и сельскохозяйственных угодий по критериям безопасности и (или)

безвредности, а также осуществление деятельности по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства РФ в области окружающей среды и природопользования.

При этом в ответе на запрос Счетной палаты края в адрес Управления о предоставлении сведений об осуществлении вышеуказанных полномочий был получен ответ о том, что запрашиваемая информация находится вне компетенции Управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю.

Минсельхоз края, как орган, ответственный за планирование использования земель сельхозназначения, также находится вне сферы контрольной деятельности при наличии возможности ее координации и консолидации и созданию условий в пределах своей компетенции не по пресечению, а недопущению нарушений.

Бесплатное предоставление земельных участков в собственность сельскохозяйственным товаропроизводителям

На основании пункта 4 статьи 14 Закона края от 04.12.2008 № 7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае» сельскохозяйственным товаропроизводителям, имеющим в собственности здания, строения и сооружения, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, земельные участки под этими зданиями, строениями и сооружениями предоставляются в собственность из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, бесплатно.

По информации органов местного самоуправления в проверяемом периоде площадь земель сельхозназначения, предоставленная в собственность юридических лиц, составила 0,3 тыс. га (по Березовскому району) в том числе в 2007 году ОАО «Птицефабрика Бархатовская» предоставлен земельный участок площадью 57,8 га, в 2008-2009 годах ОАО «Птицефабрика «Сибирская губерния» предоставлены земельные участки площадью 252,4 га (необходимо отметить, что определением Арбитражного суда Красноярского края от 19.07.2010 по делу № А33-18269/2009 в отношении ОАО «Птицефабрика «Сибирская губерния» введено наблюдение), в 2010 году СПК «Зыковский» предоставлены земельные участки площадью 18,5 га.

Необходимо отметить, что фактическая площадь нежилых

зданий (сооружений) для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, располагающихся на всех вышеуказанных участках от 3 до 25 раз меньше предоставленных бесплатно площадей, что ставит под вопрос целесообразность их отторжения и необходимость дополнительного законодательного регулирования данного вопроса.

Кроме того, что решением Арбитражного суда края от 20.05.2008 СПК «Зыковский» признан банкротом, и в отношении него введено конкурсное производство. Следовательно, признание СПК банкротом и открытие в отношении него конкурсного производства влечет за собой невозможность осуществление уставной (хозяйственной) деятельности (субъект исключен из Реестра субъектов АПК, что подтверждает прекращение хозяйственную деятельность, претендующих на получение государственной поддержки 06.11.2008.). Соответственно на момент предоставления участков (кадастровой стоимостью 93 236,3 тыс. руб.) СПК «Зыковский» не отвечал установленным условиям, в связи с чем получил их незаконно.

Информация о всех вышеуказанных фактах в Минсельхозе отсутствует.

Влияние установленных недостатков управления землями сельскохозяйственного назначения на развитие отрасли растениеводства

Итоги работы отрасли растениеводства за 2006-2009 годы представлены в таблице.

Показатели	ед. изм	2006	2007	2008	2009
Площадь посева зерновых и зернобобовых культур	тыс. га	943,2	921,0	968,6	1 020,9
Валовой сбор зерновых и зернобобовых культур	тыс.тн	1 485,5	1 811,1	2 154,6	2 381,4
Урожайность в весе после	ц/га	15,9	19,7	22,4	23,6
Обработано по ресурсосберегающей технологии	тыс. га	293,8	383,9	494,2	699,9
	%	24,0	32,4	43,2	59,1
Внесено минеральных удобрений	тыс.тн.д.в.	28,0	23,2	33,3	41,5
Внесено органических удобрений	тыс.тн.д.в.	953,6	915,8	810,1	1 063,8

Приведенные сведения свидетельствуют об увеличении выбранных для анализа основных показателей. В то же время их обеспечение происходит преимущественно за счет традиционно

сельскохозяйственных районов края, результаты использования сельхозугодий в которых выгодно отличаются от аналогичных данных по Красноярской агломерации в силу востребованности сельхозугодий и использования современных методов хозяйствования, следствием чего также выступает нехарактерность для них ряда выявленных в ходе проверки недостатков.

	Площадь посева зерновых и зернобобовых культур, тыс. га				Валовый сбор зерновых и зернобобовых культур, тыс. тн				Урожайность в весе после доработки, ц/га			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
В целом по краю	943,2	921,0	968,6	1 020,9	1 485,5	1 811,1	2 154,6	2 381,4	15,9	19,7	22,4	23,6
Канский, Назаровский, Новоселовский, Ужурский, Шарыповский районы												
всего	337,0	331,5	345,6	349,5	797,4	936,3	1 169,3	1 201,8	19,2	23,3	27,5	29,1
доля	35,73%	35,99%	35,68%	34,23%	53,68%	51,70%	54,27%	50,46%				
Красноярская агломерация (Березовский, Емельяновский, Манский, Сухобузимский районы)												
всего	68,9	70,9	70,0	72,6	113,2	144,9	155,9	172,4	14,8	18,4	20,3	20,8
доля	7,31%	7,70%	7,23%	7,11%	7,62%	8,00%	7,24%	7,24%				

Изложенное позволяет сделать вывод, что в настоящее время существующие недостатки не оказывают критического воздействия на показатели развития отрасли в целом, однако в перспективе при непринятии соответствующих своевременных мер, направленных на эффективное стратегическое управление, способны оказать существенное негативное влияние.

Также стоит отметить, что одним из следствий создания и развития Красноярской агломерации неизбежно будет являться процесс изменения пространственной концентрации промышленности и сельского хозяйства на ее территории не в пользу последнего. При этом неизбежная урбанизация сельскохозяйственных территорий агломерации, неразрывно связанная с миграционными процессами, может привести к утрате ее сельскохозяйственного потенциала.

Выводы

1. В связи с объединением Красноярского края площадь земель сельскохозяйственного назначения в крае увеличилась (в 4,7 раза) с одновременным ростом их доли в краевых землях с 11,8 до 16,8%. При этом сформировавшаяся структура земель данной категории носит относительно стабильный характер, в то же время происходящие в ней изменения имеют ярко выраженный негативный оттенок.
2. Анализ большинства выбранных критериев оценки

использования земель сельхоз назначения в крае свидетельствует об отрицательных результатах их динамики.

3. В ходе проверки отмечено ухудшение структуры земель сельскохозяйственного назначения по видам угодий, в том числе сокращение пашни, как за счет трансформации в залежь, так и в связи с непрекращающимся процессом перевода земель сельхозназначения в другие категории, что свидетельствует о решении вопросов перевода не за счет менее востребованных земель, что, в свою очередь, не может свидетельствовать об эффективном управлении земельными ресурсами.

4. В основе роста площади фонда перераспределения земель лежат негативные процессы отказа сельскохозяйственных предприятий и граждан от пользования и аренды земельных участков. Массовый характер получила передача земельных участков в установленном порядке в фонд при ликвидации сельскохозяйственных предприятий. Всего за 2006-2009 годы прекратили свою деятельность 856 сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств (вопрос с землей не решен), использовавших 1 646,9 тыс. га сельскохозяйственных угодий, в том числе 1 078,5 тыс. га пашни, что свидетельствует о массовом характере отказа от данного вида деятельности и неоднозначном положении в отрасли, выходом из которого может стать лишь привлечение инвестиций при значимой и эффективной поддержке государства.

При этом трансформация пахотных земель в необрабатываемые земли ухудшает фитосанитарное состояние прилегающих посевов, наблюдается зарастание их сорной растительностью и древесно-кустарниковой порослью. И если формирование зрелых почв требует сотни и тысячи лет, то необратимая деградация или полное уничтожение почвы может произойти за несколько лет.

5. Состояние естественного плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения в Красноярском крае также характеризуется неутешительными данными, что естественным образом сказывается на урожае. Так, программой социально-экономического развития Красноярского края до 2010 года был предусмотрено к 2010 году прирост зерна на 50-53% в сравнении с 2003 годом и доведение его производства до 2 670 тыс. тн. Фактически валовой сбор зерновых и зернобобовых культур (в весе после доработки) в 2009 году составил 2 141,1 тыс. тн.

6. Процесс разграничения прав собственности на землю практически не получил надлежащего развития по землям сельскохозяйственного назначения на фоне их недостаточной востребованности для расширения сельскохозяйственного производства, что подтверждается низким уровнем вовлечения оформленных в государственную и муниципальную собственность участков в оборот, зачастую являющихся одним из источников формирования фонда перераспределения земель

7. Реализация установленных полномочий органов государственной власти края в части использования земель сельскохозяйственного назначения в проверяемом периоде осуществлялась с существенными недостатками.

Документ, определяющий позицию края по вопросам планирования использования земель сельскохозяйственного назначения на уровне края, не утвержден, что свидетельствует об отсутствии надлежащего интереса со стороны исполнительной власти к данному вопросу. Между тем без соответствующего целеполагания, определения ориентиров развития, постановки задач и установления ответственности решение проблем использования сельхозугодий, носящих, во многом, системный характер, не представляется возможным (сформированная в 2008 году комиссия по вопросам развития агропромышленного комплекса, продовольственного рынка и социальной сферы села в Красноярском крае, к задачам которой, в том числе, отнесено определение основных направлений государственной политики края в области охраны и планирования использования земель сельскохозяйственного назначения, свою деятельность до настоящего времени не осуществляла).

Перевод земель сельскохозяйственного назначения в другие категории осуществляется безотносительно к видам сельхозугодий, что свидетельствует о недостаточном соблюдении государственных интересов и является фактором, способствующим выбытию наиболее продуктивных земель и сокращению доходов муниципальных образований края вследствие изменения кадастровой стоимости земельных участков. При этом выборочной проверкой целевого использования земель после осуществленного на основании распоряжений перевода в другие категории земель установлены случаи их неиспользования ни по новому, ни по предыдущему целевому назначению. Сведениями об общей площади особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий Минсельхоз края в

момент проверки не располагал.

8. Ни в проверяемом периоде, ни ранее разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель в крае не осуществлялась. При этом большинство мероприятий в рассматриваемой сфере, включенных в различные целевые программы, носит фрагментарный, либо незначительный, характер, следствием чего выступает неэффективное и бессистемное использование бюджетных средств.

9. Мониторинг в части земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти края и органами местного самоуправления не осуществляется. В то же время без осуществления государственного мониторинга земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земельных категорий (независимо от форм собственности и форм осуществляемого на них хозяйствования), снижается эффективность управления агропромышленным комплексом, являющаяся одной из важнейших задач.

10. Существенные недостатки выявлены при анализе осуществляемого государственного и муниципального земельного контроля, проходящего без Минсельхоза в силу недостаточности его полномочий. При этом в большинстве муниципальных образований края (Красноярской агломерации) земельный контроль по землям сельскохозяйственного назначения в проверяемом периоде не осуществлялся на фоне отсутствия в ряде из них даже нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок проведения муниципального земельного контроля, а также ответственных за его проведение органов, на фоне ненадлежащего исполнения установленных полномочий и отсутствия заинтересованности в развитии использования земель сельскохозяйственного назначения на их территории. Между тем процессы утраты земель сельскохозяйственного назначения в связи с их привлекательностью в силу расположенности в краевом центре для использования в иных целях находятся вне поля зрения органов местного самоуправления, либо не афишируются, что не исключает коррупционных факторов. При этом многие участки земель, уже не используемые для сельхозпроизводства, но не переведенные в другие категории земель, в настоящее время пустуют.

11. Недостатки регламентации вопросов предоставления сельскохозяйственным товаропроизводителям, имеющим в

собственности здания, строения и сооружения, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, земельных участков под этими зданиями, строениями и сооружениями, бесплатно привело к незаконному предоставлению участков кадастровой стоимостью 93 236,3 тыс. руб., а также предоставлению участков площадью, до 25 раз превышающей площадь расположенных на них зданий, строений и сооружений.

12. Фактически комплексное регулирование вопросов использования земель сельхозназначения в крае не завершено, а происходящие в сфере использования данной категории земель процессы носят отрицательный характер при недостаточном внимании к ним профильного министерства, функции которого сводятся к механическому осуществлению соответствующей деятельности без проведения надлежащей аналитической работы, направленной на эффективное выполнение установленных полномочий. При этом если в настоящее время установленные недостатки не оказывают критического воздействия на показатели развития отрасли, обеспечиваемые преимущественно за счет традиционно сельскохозяйственных районов края, для которых они характерны в гораздо меньшей степени в силу востребованности сельхозугодий и использования современных методов хозяйствования, то в перспективе при непринятии соответствующих своевременных мер, направленных на эффективное стратегическое управление, способны оказать существенное негативное влияние.

Также обращаем внимание на необходимость применения взвешенного и сбалансированного подхода к развитию Красноярской агломерации, поскольку одним из его следствий неизбежно будет являться процесс изменения пространственной концентрации промышленности и сельского хозяйства на ее территории не в пользу последнего, а неизбежная урбанизация сельскохозяйственных территорий агломерации, неразрывно связанная с миграционными процессами, может привести к утрате ее сельскохозяйственного потенциала.

Заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты края и направлено в Законодательное Собрание края, Правительство края и министерство сельского хозяйства и продовольственной политики края для рассмотрения. Правительству края при этом предложено

обратить внимание на установленные в ходе проверки существенные недостатки, принять меры по надлежащему выполнению краем установленных полномочий в сфере использования земель сельхозназначения, рассмотреть возможность внесения изменений в положение о Минсельхозе с целью восполнения пробелов госуправления с учетом результатов проверки, в том числе по регламентации вопросов в области разработки и осуществления государственной политики края в сфере планирования использования земель сельхозназначения, региональных программ, решающих задачи мониторинга, земельного контроля и охраны земель.

Министерству сельского хозяйства и продовольственной политики края предложено принять меры по устранению и недопущению в будущем недостатков, выявленных в ходе проверки, и отраженных в заключении и в акте проверки, разработать комплекс мероприятий, направленных на надлежащее осуществление полномочий в сфере использования земель сельхозназначения, подготовить и внести на рассмотрение проекты нормативных правовых актов, направленных на устранение выявленных недостатков, соответственно, в Правительство края и Законодательное Собрание края, принять меры по разработке целевых программ в сфере использования земель сельхозназначения, направлений государственной политики края, соответствующих принципам эффективного государственного управления.

Кроме того, соответствующее информационное сообщение об установленных при проверке фактах бесплатного предоставления земельных участков в нарушение Закона края от 04.12.2008 №7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае» направлено в Прокуратуру Красноярского края.

Аудитор
Счетной палаты края

Д. В. Воропаев

Отчет о результатах реализации за 9 месяцев 2010 года мероприятий долгосрочной целевой программы «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского края» на 2010–2012 годы

Проверка осуществлялась направлением по контролю за использованием средств краевого бюджета, направляемых на финансирование инвестиционно-строительной и жилищно-коммунальной сфер (аудитор С.Г.Алдашова).

Результаты проверки

Долгосрочная целевая программа «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского края» на 2010-2012 годы¹ (далее по тексту – Программа) разработана министерством жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (далее по тексту – МинЖКХ), которое выступает ее государственным заказчиком и исполнителем мероприятий, а также осуществляет управление и текущий контроль за ходом выполнения, организует систему непрерывного мониторинга, определяет промежуточные результаты и производит оценку реализации Программы.

В соответствии с действующим законодательством источниками реновации (восстановления и обновления) основных фондов коммунальной инфраструктуры являются тариф (капитальные ремонты в эксплуатационных затратах, амортизация и прибыль), и надбавки к тарифу² (являются источником финансового обеспечения программ развития организаций коммунального комплекса). Как указано в разделе 2.1 Программы доля затрат на капитальный ремонт в тарифах на водоснабжение, водоотведение и очистку стоков, теплоснабжение (малая энергетика) незначительна и не превышает 6,8%, инвестиционная составляющая в тарифах практически отсутствует.

¹ Утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 20.11.2009 № 596-п.

² Согласно Федеральным законам от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и от 14.04.1995 № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».

Для сведения: по данным Красноярскстата³ в период с 2006 по 2009 годы из общего объема расходов организаций, оказывающих коммунальные услуги (водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения в сумме 186,8 млрд. руб.), инвестиционные расходы (15,2 млрд.руб.) и ремонтный фонд (затраты на ремонт и техническое обслуживание – 10,4 млрд.руб.) составили 13,7%. В сравнении с общим объемом инвестиций в основной капитал в целом по краю в указанный период, у организаций ЖКХ края рост инвестиционных вложений в основные фонды сменился резким падением практически в 3 раза к уровню 2007 года (в 2005 году – 10%, в 2006 году – 11,2%, в 2007 году – 13,4%, в 2008 году – 8,0%, в 2009 году – 4,6%). При этом, доходы организаций ЖКХ края в указанный период (191,6 млрд. руб.) опережали объем затрат, динамика индекса тарифов на ЖКУ в крае характеризовалась опережением темпов роста над темпами роста потребительских цен. В среднем темп роста индекса тарифов на ЖКУ был выше темпов инфляции на 2,9-17,8%.

Из краевого бюджета за предыдущие 10 лет на поддержку основных фондов коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях края было предусмотрено свыше 5 млрд. руб. - объекты КАИП по отрасли «коммунальное хозяйство» - 2,0 млрд. руб., КЦП «Повышение устойчивости и перспективное развитие инженерного обеспечения ЖКХ края на 2000 год»⁴ (далее по тексту – КЦП 2000 года), в последующие годы - субсидии на «повышение устойчивости» и «эксплуатационной надежности» - 3,1 млрд. руб., «точечные» субсидии отдельным муниципальным образованиям края – 0,2 млрд. руб.

Анализ данных о состоянии объектов коммунальной инфраструктуры, приведенных в соответствующих разделах Программы и КЦП 2000 года, наглядно свидетельствует о недостатках «затратной системы» в целом, способной осваивать большие финансовые вложения без достижения значимых результатов, направленных на развитие отрасли.

³ Аналитическая записка «Жилищно-коммунальный комплекс Красноярского края» (№1-85), г. Красноярск 2010 г.

⁴ Утверждена Законом края от 10.02.2000 № 9-644.

Показатели состояния коммунальной инфраструктуры края	Ед.изм.	КЦП на 2000 год	Программа	Изменения за 10 лет
1	2	3	4	5
Потребность в замене: тепловых сетей	Тыс.км.	0,319	1,3	+1,0
водопроводных сетей	Тыс.км.	0,858	3,0	+2,2
канализационных сетей	Тыс.км.	0,403	1,3	+0,9
Потери и неучтенные расходы в водопроводных сетях	%	28,5	23,3	-5,2
Износ основных фондов	%	50-60	42,0	от -8 до -18
Потребность в финансовых ресурсах для поддержания коммунальных объектов в технически исправном состоянии	Млрд. руб.	0,5	150,0	+149,5

В первый год реализации Программы значимые результаты не запланированы и не достигнуты: в разделе 2.2 Программы снижение темпов износа запланировано только на уровне 0,2%; капитальные ремонты сетей позволяют обеспечить поддержку их безаварийной работы; сроки ввода в эксплуатацию 3 модульных котельных перенесены с декабря 2010 года на конец января 2011 года.

Эффективность использования средств краевого бюджета в сумме 1 431,3 млн. руб., утвержденных Законом края от 10.12.2009 №9-4155 «О краевоm бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов» (далее по тексту – Закон края о краевоm бюджете), оценивается главным распорядителем МинЖКХ к 25.01.2011 (дата предоставления отчета министерству экономики края). Не использованы в 2010 году 592,9 млн. руб. или 41,4% от годового объема Программных назначений, в том числе ГП «Центр развития коммунального комплекса» (далее по тексту – Госпредприятие) – 585,7 млн.руб. или 40,8%.

Недостатки механизма реализации Программы

Одной из причин недостижения результативности в 2010 году является непрозрачный и «забюрократизированный» механизм реализации Программы носящей «рамочный» характер, не учитывающей основы программно-целевого подхода к использованию бюджетных средств.

В экспертном заключении на проект программы (от 19.11.2009) Счетной палатой края обращалось внимание разработчиков на наличие недостатков, которые в процессе утверждения Программы устранены не были. К основным относятся следующие.

1. Заявлены обобщенные цели (повышение надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения;

предотвращение ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения), не раскрывающие отраслевых приоритетов (объекты тепло- и (или) водо- и (или) электро- и (или) газо- снабжения, и (или) водоотведения, и (или) утилизация и (или) переработка твердых бытовых отходов), территориальных приоритетов, характеристик мощности и объемов производства (оказываемых услуг) (объекты малой и (или) большой энергетики) и возможность (либо обязательность) использования инновационных технологий.

Неопределенность целей сопровождается применением однотипных понятий, таких, как «системы коммунальной инфраструктуры», «объекты коммунальной инфраструктуры» и «объекты жизнеобеспечения муниципальных образований края» не раскрывая их точного определения, что не способствует однозначности понимания направленности программных мероприятий.

Для сведения: Законом края от 10.02.2000 была утверждена краевая целевая программа «Повышение устойчивости и перспективное развитие инженерного обеспечения ЖКХ края на 2000 год» (далее по тексту - КЦП на 2000 год) целями которой являлись: повышение устойчивости и надежности систем теплоэлектроводоснабжения и водоотведения, снижение количества аварий на системах и повышение качества услуг населению; укрепление материально-технической, лабораторной базы предприятий ЖКХ края; внедрение новых энергосберегающих технологий теплоэлектроводоснабжения и водоотведения, направленных на снижение издержек производства и себестоимости услуг предприятий ЖКХ и, соответственно, смягчение для населения края процесса реформирования системы оплаты ЖКУ при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования; внедрение приборов учета и контроля на объектах инженерного обеспечения ЖКХ края.

2. Мероприятия, утвержденные приложением 3 к Программе⁵, по своей сути не являются адресными мероприятиями, включающими конкретные объекты капитального ремонта, реконструкции, модернизации и строительства и виды работ, а указывают лишь

⁵ Субсидии бюджетам муниципальных образований края на реализацию неотложных мероприятий по повышению эксплуатационной надежности объектов коммунальной инфраструктуры; увеличение уставного фонда Госпредприятия и включение в план его финансово-хозяйственной деятельности на очередной финансовый год мероприятий по строительству объектов коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях края; предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований края на софинансирование инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры.

формы и направления финансирования без конкретизации и уточнения по муниципальным образованиям края.

В подтверждение укажем, что утвержденные протоколом от 28.10.2010 № 4 специально созданной Комиссии⁶ перечни адресных мероприятий (по реализации неотложных мероприятий и по строительству 22 объектов коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях края) наряду с конкретными объектами также содержат неуточненные мероприятия по оптимизации инженерных систем⁷ без их детализации. В постановлении Правительства края от 23.03.2010 № 133-п «Об утверждении распределения субсидий бюджетам муниципальных образований края на реализацию неотложных мероприятий по повышению эксплуатационной надежности объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований края на 2010 год» (далее по тексту – Постановление № 133-п) средства распределены по муниципальным образованиям края без указания конкретной цели их использования. Вышеизложенное подтверждает несоответствие Программы принципу адресности и целевого характера бюджетных средств, установленного ст.38 и ч.3 ст.139 Бюджетного кодекса РФ.

Для сведения: в КЦП на 2000 год предусматривались 3 основных мероприятия: капремонт систем инженерного обеспечения; строительство объектов инженерного обеспечения; приобретение технологического, лабораторного оборудования, приборов учета и контроля, установок по предотвращению накипи на котлах, спецавтотехники. Указанные мероприятия детализированы по муниципальным образованиям, комплексу и видам работ и приобретаемого оборудования в соответствующем разделе КЦП на 2000 год. В 2003 и 2004 годах законами края о бюджете предусматривались субвенции на реализацию мероприятий по повышению устойчивости и перспективному развитию инженерного обеспечения ЖКХ края, которые были направлены на 3 мероприятия, аналогичных КЦП на 2000 год.

В соответствии с вышеуказанными требованиями Бюджетного

⁶ Постановлением Правительства края от 11.02.2010 № 58-п «О комиссии для подготовки предложений по вопросам реализации долгосрочной целевой программы «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского края» на 2010 - 2012 годы».

⁷ Оптимизация системы теплоснабжения в п.Козулька Козульского района, оптимизация систем теплоснабжения и водоснабжения в г.Заозерный Рыбинского района.

кодекса РФ и программно-целевым методом планирования приняты аналогичные долгосрочные целевые программы в Кемеровской, Томской, Свердловской и Владимирской областях, Алтайском крае. Наиболее комплексный подход к модернизации объектов коммунального комплекса предусмотрен в программе реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса Республики Татарстан.

3. Не четко выражены критерии отнесения к «неотложным мероприятиям по повышению эксплуатационной надежности объектов коммунальной инфраструктуры» (далее по тексту – неотложные мероприятия): согласно п.п.1 п.2.3.5 условием участия в Программе по финансированию неотложных мероприятий является наличие на территории муниципального образования края объектов коммунальной инфраструктуры, требующих замены, капитального ремонта, реконструкции, модернизации в целях обеспечения устойчивого теплоснабжения, водоснабжения, электроснабжения и водоотведения в предстоящий отопительный период. К этому критерию можно отнести практически все объекты коммунальной инфраструктуры во всех муниципальных образованиях края, при этом смысловое определение понятия «неотложные мероприятия» Программой также не дано.

Как показала проверка, в состав неотложных мероприятий муниципальными образованиями края включаются как объекты, требующие только капитального ремонта, так и объекты реконструкции, на завершение которых требуются капитальные вложения (бюджетные инвестиции) в объемах больших, чем выделяется в рамках неотложных мероприятий. Так потребность средств на завершение объекта «Реконструкция системы водоснабжения в п.Березовка» составляла 175,3 млн. руб. в ценах 2007 года, затраты предыдущих лет, включая средства на разработку ПСД, проектные работы, проведение госэкспертизы, составили 16,8 млн. руб. В 2010 году данный объект был включен в перечень неотложных мероприятий с объемом финансирования в сумме 5,0 млн. руб., что составило 2,8% от потребности.

Для сведения: 23.11.2010 в Программу внесены дополнения⁸, согласно

⁸ Постановлением Правительства Красноярского края от 23.11.2010 № 584-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Красноярского края от 20.11.2009 № 596-п «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского

которым к условиям финансирования неотложных мероприятий включено: наличие объектов водоснабжения, строительство, реконструкция которых не завершены в полном объеме в рамках реализации КЦП «Реализация социально-экологических мероприятий в зоне наблюдения ФГУП «Горно-химический комбинат» на период 2007-2009 годы»⁹.

4. Программа составлена без учета требований положений ч.1 ст.139 и ч.4 ст.179 Бюджетного кодекса РФ. Выделение средств краевого бюджета в форме субсидий бюджетам муниципальных образований края не сопровождается требованием наличия соответствующих расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а именно: долгосрочных муниципальных целевых программ, или нормативных правовых актов, предусматривающих расходы по финансированию из местного бюджета мероприятий, изложенных в заявке. Не утверждена методика расчета межбюджетных субсидий и порядок их возврата в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Вместо методики расчета межбюджетных субсидий механизмом реализации Программы (п.2.3.5) предусмотрена «комиссионная» система отбора, дублирующая порядок использования средств краевого бюджета (субвенций, субсидий) на реализацию неотложных мероприятий, который с 2005 года по 2009 год ежегодно утверждался в составе мероприятий по повышению эксплуатационной надежности Законами края о краевом бюджете.

5. Согласно паспорту Программы исполнителем ее мероприятий указано МинЖКХ. В то же время, фактически исполнителями мероприятий являются муниципальные образования края и ГП КК «Центр развития коммунального комплекса» (далее по тексту - Госпредприятие), на что указывает механизм реализации Программы (пункты 2.3.4, 2.3.5, 2.3.6, 2.4.3). При такой организации Программы, когда один орган исполнительной власти края является государственным заказчиком и исполнителем мероприятий, а также должен осуществлять управление, контроль и мониторинг ее реализации, проведение надлежащего контроля МинЖКХ за эффективностью собственных действий вызывает сомнение.

Этапы Программы не отражают последовательности действий

края» на 2010-2012 годы».

⁹ Утверждена Законом края от 08.12.2006 № 20-5450 «О краевой целевой программе «Реализация социально-экологических мероприятий в зоне наблюдения ФГУП «Горно-химический комбинат» на период 2007-2009 годы».

исполнителей мероприятий, как например, в Концепции федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы»¹⁰, а отражают лишь временные периоды ее реализации.

Необходимо отметить, что планирование комплексных мероприятий по модернизации, реконструкции и капитальному ремонту конкретных объектов коммунальной инфраструктуры должно основываться на направлениях развития коммунального комплекса, отраженных в документах территориального планирования муниципальных образований края (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений), которые на дату проверки находятся в стадиях разработки и утверждения.

Финансовое обеспечение Программы

Согласно паспорту Программы на ее реализацию в 2010–2012 годах за счет бюджетов всех уровней предусматривалось 4 597,6 млн. руб., в том числе средства краевого бюджета – 4 393,8 млн. руб. или 95,6%; средства местного бюджета – 11,7 млн. руб. или 0,2%; внебюджетные средства – 192,1 млн. руб. или 4,2%.

Следует отметить, что объем расходов краевого бюджета на реализацию Программы на 40% больше, чем предусматривалось в форме субсидий на «повышение устойчивости» и «повышение эксплуатационной надежности» объектов жизнеобеспечения муниципальных образований края с 2000 по 2009 годы (3,1 млрд. руб.). Вместе с тем, объем программных назначений (за счет всех источников 4,6 млрд. руб.) составляет лишь 3% от объема финансовых средств, необходимого для приведения коммунальных объектов в надлежащее техническое состояние с учетом внедрения инновационных решений и современных энергоэффективных технологий, который по оценкам специалистов составляет 150 млрд. руб.

Законом края о краевом бюджете на реализацию Программы в 2010 году утверждено 1 431,3 млн. руб., что соответствует Программным назначениям, в том числе:

- субсидии бюджетам муниципальных образований края на реализацию мероприятий, предусмотренных Программой (пп.47 п.1

¹⁰ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 02.02.2010 № 102-р.

ст.20) – 429,4 млн. руб. (главный распорядитель бюджетных средств МинЖКХ) или 30% в соответствии с п.п.1 п.2.3.4 Программы;

- бюджетные инвестиции Госпредприятию в целях реализации мероприятий по строительству объектов коммунальной инфраструктуры на территориях муниципальных образований края, предусмотренных Программой, в сумме 1 001,9 млн. руб. или 70% в соответствии с п.п.1 п.2.3.4 Программы. Пунктом 1 ст.32 Закона края о краевом бюджете указано, что реализация мероприятий по строительству объектов коммунальной инфраструктуры на территориях муниципальных образований края «с возможностью создания совместно с органами местного самоуправления и организациями совместных предприятий для реализации данных мероприятий». При этом, данная возможность Программой не предусмотрена, в 2010 году фактически не реализовывалась, совместные предприятия не создавались.

За 9 месяцев 2010 года Программа профинансирована на 98,4% или в сумме 1 407,9 млн. руб., на 01.01.2011 – на 99,6% или в сумме 1 426,0 млн. руб. Финансирование в разрезе целевых направлений представлено в таблице 1.

Таблица 1

Период	Субсидии бюджетам муниципальных образований края на реализацию неотложных мероприятий					Бюджетные инвестиции Госпредприятию в целях реализации мероприятий по строительству объектов				
	Утверждено	Финансирование		Освоение		Утверждено	Финансирование		Освоение	
	тыс. руб.	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
За 9 месяцев	429 381,6	406 005,1	94,6	305 177,6	75,2	1001890,4	1001890,4	100	322857,12	32,2
За год	429 381,6	424 132,9	98,8	422 220,4	99,5	1001890,4	1001890,4	100	416141,9	41,5

В целом по 2 мероприятиям освоение средств бюджетами муниципальных образований и подрядными организациями составило: за 9 месяцев 2010 года - 44,6% от объема финансирования (628,0 млн. руб.), за 12 месяцев 2010 года – на 58,8% (838,4 млн. руб.). Неиспользованными на конец отчетного периода остались 592,9 млн. руб. или 41,4% от объема ассигнований на год.

Перечисление и использование субсидий бюджетам муниципальных образований края на реализацию неотложных мероприятий

На указанные цели Законом края о краевом бюджете и Программой утверждено на 2010 год 429,4 млн. руб. За 9 месяцев бюджетам муниципальных образований края перечислено 406,0 млн. руб. или 94,6%. Большая часть средств 86,5% перечислялась в III кв. (351,0 млн. руб.), что вызвано условиями

механизма реализации Программы, предусматривающими оплату фактически выполненных работ, авансирование Программой не предусмотрено.

В соответствии с механизмом реализации Программы рассмотрение заявок и формирование предложений о распределении субсидий на реализацию неотложных мероприятий осуществляется на заседаниях Комиссии, по результатам которых за проверяемый период оформлены 5 протоколов: от 25.02.2010 № 1 на сумму 368,7 млн. руб. (85,8% от годового объема), от 19.04.2010 № 2 на сумму 429,4 млн. руб. (100%), без изменения общего объема ассигнований - от 19.08.2010 № 3, от 28.10.2010 № 4 и от 01.12.2010 № 5.

Распределение субсидий на неотложные мероприятия по муниципальным образованиям края, утвержденное на заседаниях Комиссии, закреплено постановлением Правительства края № 133-п на месяц раньше срока, установленного п.2.3.7 и 2.3.9 Программы (к 20 апреля) и через месяц после соответствующего заседания Комиссии. Несмотря на это перечисления субсидий муниципальным образованиям началось с июня 2010 года, или через 3 месяца после утверждения вышеуказанного нормативного акта.

В мае (13.05.2010) в Постановление № 133-п были внесены изменения объемов финансирования и увеличения числа получателей субсидий, которое вновь было утверждено практически через месяц после второго заседания Комиссии. Последующие заседания Комиссии не рассматривали вопросы об увеличении объемов финансирования на неотложные мероприятия, следовательно, изменения в Постановление № 133-п не вносились.

По состоянию на 01.10.2010 из 58 муниципальных образований, предусмотренных в Постановлении № 133-п, субсидии в 100% объеме перечислены 53-м; не в полном объеме профинансированы 4 муниципальных образования (г.Красноярск 47,1%, г.Минусинск 95,4%, г.Назарово 99,7%, Енисейский район 76,3%), Березовскому району в указанный период субсидии не перечислялись.

Освоение средств краевого бюджета 57 муниципальными образованиями края по отчетным данным МинЖКХ за 9 месяцев составило 75,2% от объема финансирования или 305,2 млн. руб. В полном объеме финансирования (на 100%) субсидии освоены 18-ю муниципальными образованиями (31,6% от общего числа

просубсидированных). Наименьшее освоение средств отмечается у г.Лесосибирска (0,5%) и Шушенского района (10,2%).

По состоянию на 01.01.2011 все предусмотренные на 2010 год бюджетные ассигнования по данному мероприятию (429,4 млн. руб.) перечислены бюджетам муниципальных образований края. По информации МинЖКХ на 01.01.2011 освоено 422,2 млн. руб. (98,3%). На дату проверки в краевой бюджет возвращено 17 муниципальными образованиями 5,2 млн. руб.

Как видно из таблицы 2, в отчетах муниципальных образований края на дату проверки итоги по отдельным позициям капремонтных указываются в больших размерах, чем было ими заявлено. Причинами указанного являются как недостатки качества при составлении отчета МинЖКХ, так и завышение потребности в финансировании муниципальными образованиями края, что позволяет им выполнить дополнительные объемы работ. Так Канский район в заявке указывал о приобретении 6 отопительных котлов для котельных в селах Анцирь, Бражное, Верхний Амонаш, Мокруша, Астафьевка, Сотниково. Фактически на выделенную сумму приобретены и установлены 10 котлов водогрейных производства ООО «Алтайский котельный завод». В заявке Богучанского района запрашивались средства на реализацию 3 мероприятий в сумме 12,2 млн. руб., по результатам торгов муниципальные контракты заключены на сумму 9,9 млн. руб., «экономия» составила 2,3 млн. руб. или 23% от объема ассигнований району, которая также направлена на реализацию нового мероприятия.

Таблица 2

Показатель	Приложение к протоколу (план)				Факт на 01.12.2010	%
	от 01.03.2010	от 24.04.2010	от 25.08.2010	от 29.10.2010		
1	2	3	4	5	6	7
Натуральные показатели:						
- замена и реконструкция инженерных сетей, км	40,8	46,1	47,2	47,92	43,1	90,0
тепловых, км	12,5	15,5	15,8	15,8	17,3	109,5
водопроводных, км	20,4	22,7	23,5	24,22	23,4	96,6
канализационных, км	5,5	5,5	5,5	5,5	2,4	43,6
электрических, км	2,4	2,4	2,4	2,4	0	0
- ремонт тепловых камер, ед.	10	10	10	10	0	0
- ремонт котельных, ед.	30	33	37	37	65	175,7
- замена котлов и котельного оборудования, ед.	25 и 10	25 и 10	28 и 12	28 и 12	76 и 99	271 и 825
- ремонт водозаборных скважин, ед.	4	7	7	8	4	50
- ремонт водонапорных башен, ед.	9	10	10	11	4	36,3
- монтаж установок водоподготовки и установок по очистке питьевой воды, ед.	11 и 3	11 и 3	11 и 3	11 и 3	15 и 1	115 и 33,3
- разработка ПСД, ед.	4	5	5	5	-	-
- приобретение дизельных электростанций, ед.	15	15	15	15	-	-

**информация на 01.10.2010 не представлена*

Иными словами, вопросы местного значения муниципальные образования решают самостоятельно, а в отсутствие закреплённых нормативным правовым актом адресных мероприятий МинЖКХ не имеет рычагов воздействия за невыполнение установленных объемных показателей.

В ходе проверки установлены факты несоблюдения положений Программы муниципальными образованиями края – получателями субсидий:

- по софинансированию в размере не менее 1% от суммы субсидии (п.2.3.12): согласно отчету МинЖКХ об исполнении Программы на 01.01.2011 в меньшей сумме подтверждено доленое участие 5 муниципальными образованиями (Балахтинский, Ермаковский, Козульский, Краснотуранский, Курагинский районы). При этом МинЖКХ перечислило субсидии указанным муниципальным образованиям в полном объеме, поскольку для начала финансирования требуется не факт софинансирования, а наличие выписки из решения о бюджете;

- по представлению полного пакета документов (п.п.2.3.5 и 2.3.8): из выборочно проверенных пакетов 17 муниципальных образований выявлено непредставление в установленный срок отдельных документов 7-ю муниципальными образованиями (г.Красноярск по ремонтам дымовых труб на котельных, г.Шарыпово на дополнительные работы по п.Дубинино, г.Ачинск на капитальный ремонт напорного канализационного коллектора, г.Боготол, ЗАТО Железногорск, Ачинский, Богучанский, Большеулуйский, Бирюлюсский, Березовский районы не представили заключений уполномоченного органа государственного надзора (контроля) о техническом состоянии объекта (акта технического состояния объекта коммунальной инфраструктуры)), несмотря на это МинЖКХ представило их заявки для рассмотрения на Комиссии и в последующем перечислило средства краевого бюджета в полном объеме (за исключением Березовского района – перечислено 90% от утвержденного объема). Часть недостающих документов была истребована МинЖКХ только в период проверки после указания на недостатки.

В ходе проверки представленных материалов установлены разночтения в документах, которые должны иметь равнозначные показатели (дефектные ведомости, ведомости объемов работ и

локальные сметные расчеты, локальные сметные расчеты и акты приемки выполненных работ, г.Сосновоборск, г.Дивногорск, г.Енисейск, Ачинский район, Дзержинский район по капитальному ремонту скважины в с.Курай). В мероприятиях муниципальных образований не конкретизированы маршруты ремонта объектов коммунальной инфраструктуры (не указаны названия улиц и номера домов, по которым должны осуществляться работы, не указываются отметки капитальных ремонтов тепловых сетей в городах Минусинске и Енисейске, ЗАТО п.Кедровый, ЗАТО п.Солнечный и т.д.), что не позволяет оценить объемные показатели.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод о ненадлежащем ведении МинЖКХ мониторинга и текущего контроля за ходом реализации неотложных мероприятий по заявкам 58 муниципальных образований края ввиду «забюрократизированности» механизма реализации Программы и непрозрачности ее мероприятий, которые не подтверждаются нормативными правовыми актами Правительства края и, как показали встречные проверки, не подтверждаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления края.

Для сведения: согласно п.2.3.5 для участия в Программе муниципальным образованиям края необходимо предоставить заявки и сведения, включающие определенный перечень документации. В дополнение к указанному, согласно п.2.3.7 МинЖКХ в течение 20 рабочих дней со дня предоставления указанных заявок и сведений предлагает муниципальным образованиям края предоставить дополнительные материалы, состав и сроки предоставления которых не установлены.

По результатам рассмотрения документов, сведений и дополнительных материалов МинЖКХ готовит предложения в созданную¹¹ Комиссию об объектах, объемах субсидий бюджетам муниципальных образований края на реализацию «системы мероприятий» и стоимости строительства. В свою очередь Комиссия в течение 15 дней со дня поступления предложений МинЖКХ рассматривает их и направляет в Правительство края предложения о распределении субсидий бюджетам муниципальных образований края, в МинЖКХ предложения о включении в план финансово-

¹¹ Постановлением Правительства края от 11.02.2010 № 58-п «О комиссии для подготовки предложений по вопросам реализации долгосрочной целевой программы «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского края» на 2010-2012 годы».

хозяйственной деятельности Госпредприятия строительства объектов коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях края.

Встречные проверки использования субсидий на реализацию неотложных мероприятий в г.Дивногорске и п.Березовка показали следующее.

1. Постановлением № 133-п муниципальному образованию город Дивногорск на реализацию неотложных мероприятий утверждено 8, млн. руб. В соответствии с протоколом Комиссии от 25.02.2010 № 1 средства г.Дивногорску предусмотрены на капитальный ремонт водозаборных сооружений в с.Овсянка, целевая направленность средств в течение года не менялась. Средства краевого бюджета поступили на счёт бюджета города 27.07.2010.

Решением Дивногорского городского совета депутатов «О бюджете г.Дивногорска о бюджете на 2010 год и плановый период 2011–2012 годов»¹² вместо адресных расходных обязательств местного бюджета ведомственной структурой расходов по распорядителю средств – отделу городского хозяйства г.Дивногорска предусмотрены субсидии на реализацию неотложных мероприятий. При этом, бюджетная роспись указанных расходов бюджета г.Дивногорска, доведенная до отдела городского хозяйства, не соответствует Указаниям о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации¹³ (указан вид расходов 010 «Фонд софинансирования», что относится к расходам краевого бюджета, а не бюджета города). Следует отметить, что программой комплексного развития системы коммунальной инфраструктуры на территории муниципального образования город Дивногорск на 2009-2011 годы¹⁴ предусмотрены другие объекты (замена ветхих сетей водопровода г.Дивногорска и с.Овсянка), капитальный ремонт водозаборных сооружений в с.Овсянка не предусмотрен. Иными словами, для осуществления указанных расходов в г.Дивногорске отсутствовали расходные обязательства, требования которых установлены ст.65, 86 и 179 Бюджетного кодекса РФ.

В ходе проверки выявлены следующие недостатки и нарушения. Распорядителем средств нарушались отдельные

¹² Утверждено 17.12.2009 № 58-353-гс.

¹³ Утверждены приказом Минфина РФ от 30.12.2009 № 150н.

¹⁴ Утверждена Решением Дивногорского городского Совета депутатов от 24.09.2009 № 54-318-ГС.

положения порядка¹⁵ расходования субсидий (в отсутствие требуемых документов (акты приемки выполненных работ по ф.КС-2, справки о стоимости выполненных работ и затрат по форме КС-3) т.е. без оснований направлена заявка в Финуправление города на финансирование объекта; в нарушение срока (на 1-5 рабочих дней позже) перечислены средства подрядной организации; нарушены сроки предоставления отчетности в МинЖКХ).

В рамках капремонта водозаборных сооружений в с.Овсянка помимо работ по капитальному ремонту скважины на сумму 1 453,1 тыс. руб. выполнялись работы по капитальному ремонту сетей водопровода на сумму 6 626,9 тыс. руб. (мероприятие муниципальной программы), являющиеся самостоятельным объектом бухгалтерского учета, и не являющегося частью водозаборных сооружений¹⁶. В дополнение к указанному вместо капитального ремонта скважины (№7 дубль), средства на которую отражены в решении о бюджете по КОСГУ 225, фактически проводились работы, изменяющие ее технические характеристики, что возможно лишь при реконструкции (глубина скважины увеличена в 2,3 раза (с 24 м. до 56 м.), расширена обсадная труба на 60 мм (с 159 мм до 219 мм), дебет скважины увеличен в 9 раз (с 2,8 м³/час до 25 м³/час)), расходы на которую должны отражаться по статье КОСГУ 310. Работы выполнены без проектной документации (в т.ч. без проектов организации и производства работ) и разрешения на строительство. Иными словами, вместо работ по одному объекту фактически работы были выполнены и оплачены средства краевого бюджета за 2 объекта, что является несоблюдением целевого использования средств. При этом, как указывалось выше, конкретная цель выделения средств краевого бюджета была указана только в Перечне объектов, являющимся приложением к протоколу заседания Комиссии, основная цель которых согласно п.п. 2 п.2.1 положения о Комиссии¹⁷ - подготовка

¹⁵ Постановлением администрации г.Дивногорска от 25.08.2010 № 825П «Об утверждении порядка расходования субсидий на реализацию неотложных мероприятий ... объектов коммунальной инфраструктуры муниципального образования г.Дивногорск».

¹⁶ Согласно ГОСТ 19185-73 «Гидротехника. Основные понятия. Термины и определения» водозаборные сооружения – гидротехническое сооружение для забора воды в водовод из водоема, водотока или подземного водоисточника. Согласно ГОСТ 25151-82 (СТ СЭВ 2084-80) водопроводная сеть – это система трубопроводов с сооружениями на них для подачи воды к местам ее потребления.

¹⁷ Утверждено постановлением Правительства края от 11.02.2010 № 58-п «О комиссии для подготовки предложений по вопросам реализации долгосрочной целевой программы «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры

предложений в Правительство края о распределении субсидий бюджетам муниципальных образований края на реализацию неотложных мероприятий.

Вследствие указанного, отсутствует возможность привлечения к административной ответственности должностных лиц муниципального образования г.Дивногорск за нецелевое (или неправомерное) использование средств краевого бюджета.

В одном из локальных сметных расчетов выявлено завышение норматива сметной прибыли, удорожание составило 24,3 тыс. руб. с учетом НДС. В ходе проверки в локальный сметный расчет были внесены изменения, вследствие которых неправильно примененный норматив сметной прибыли был откорректирован снижением индекса пересчета сметной стоимости в текущие цены, что указывает на формальность первоначального определения сметной стоимости работ.

2. На реализацию неотложных мероприятий бюджету Березовского района Постановлением № 133-п предусмотрено 10,0 млн. руб., после рассмотрения на комиссии 25.02.2010. Приложением к протоколу № 1 средства предусматривались на реконструкцию системы водоснабжения в п.Берёзовка - 5,0 млн. руб.; на реконструкцию водозаборных сооружений и водопроводных сетей в с.Маганск с разработкой ПСД – 2,5 млн. руб.; на реконструкцию водозаборных сооружений и водопроводных сетей в с.Есаулово с разработкой ПСД – 2,5 млн. руб.

Решением Березовского районного Совета депутатов «О районном бюджете на 2010 год и плановый период 2011–2012 годов»¹⁸ предусмотрены субсидии на реализацию мероприятий, направленных на повышение эксплуатационной надежности, общий объем которых 10,8 млн. руб. превысил объем субсидий краевого бюджета на реализацию неотложных мероприятий на 780,5 тыс. руб. по причине неправомерного объединения в одно расходное обязательство двух разных расходных обязательств - субсидий краевого бюджета на реализацию неотложных мероприятий, выделенных району в рамках Программы на 2010 года, и остатков субсидии краевого бюджета 2009 года на реализацию мероприятий, направленных на повышение эксплуатационной надежности. При этом, средства распределялись

муниципальных образований Красноярского края» на 2010 - 2012 годы».

¹⁸ Утверждено 25.12.2009 № 58-485-р с учетом вносимых изменений.

муниципальным образованиям района без указания адресных объектов.

Районной целевой программой «Мероприятия по развитию и повышению надёжности объектов жилищно-коммунального и топливно-энергетического комплекса жизнеобеспечения Березовского района на 2010-2012 годы»¹⁹, предусмотрена реконструкция системы водоснабжения в п.Березовка (сумма потребности 157,5 млн. руб.), а капитальный ремонт водопроводных сетей в с.Есаулово и ремонтные работы на объектах коммунальной инфраструктуры с.Маганск на дату проверки предусмотрены не были, что указывает на отсутствие соответствующих расходных обязательств, требование наличия которых установлено статьями 65, 86 и 179 Бюджетного кодекса РФ.

Сметная стоимость объекта «реконструкция системы водоснабжения п.Берёзовка» в текущих ценах III кв. 2007 года 175,3 млн. руб. (в ценах 2001 года 44,3 млн. руб.) указывает на капиталоемкость планируемых работ. Выделенные из краевого и местного бюджетов на данный объект средства в сумме 5,05 млн. руб. в 31,2 раза меньше потребности, обозначенной в вышеуказанной районной целевой программе.

По причине позднего поступления средств (12 и 22 октября) открытый аукцион проведен в декабре 2010 года, результаты которого на момент проверки не объявлены. Обращает на себя внимание тот факт, что цена контракта по лоту № 2 соответствует сумме кредиторской задолженности по договору от 15.12.2008, заключенному администрацией Березовского района с ОАО «ТГИ «Красноярскгражданпроект»» на разработку ПСД по указанному объекту, что указывает на формальность проведения конкурсной процедуры.

Недостаточно корректно определена конкурсная (аукционная) цена контракта по лотам № 1 и № 3 (в итоговых начислениях локальных сметных расчётов к заработной плате применён коэффициент 80%, тогда как для 1 зоны Красноярского края начисляется районный коэффициент 30% и надбавка за работу в Южных районах края 30%, в связи с чем предложено откорректировать итоговые начисления по заработной плате. Завышены расценки ТЕР по отдельным пунктам локального сметного расчета) аукцион по которым не состоялся.

¹⁹ Утверждена Главой Берёзовского района в 2009 году (без точной даты).

Для локальных сметных расчетов по реконструкции водозаборных сооружений с.Маганск также характерно некорректное применение сметных нормативов, норм накладных расходов и сметной прибыли. Завышение в сумме 7,2 тыс. руб. также, как и в г.Дивногорске, в ходе подписания акта было откорректировано снижением индекса пересчета сметной стоимости.

Имело место несоблюдение положений Градостроительного кодекса РФ в части выполнения работ без разрешения на строительство (реконструкцию) объекта водоснабжения и без положительного заключения государственной экспертизы.

Кроме того, в с.Маганск средствами местного бюджета оплачены выполненные работы по обследованию скважины, реконструкция которой не производилась, что, в свою очередь, не может являться фактом софинансирования программного мероприятия средствами местного бюджета.

Реализация мероприятий по строительству объектов коммунальной инфраструктуры

В соответствии с Законом края о краевом бюджете в рамках Программы на 2010 год предусмотрены бюджетные инвестиции в уставный фонд Госпредприятия с включением в план его финансово-хозяйственной деятельности на очередной финансовый год мероприятий по строительству объектов коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях края.

Для сведения: Госпредприятие создано в 2009 году путем переименования ГП КК «Краевой центр подготовки работников ЖКХ», устав утвержден 30.10.2009. На 01.01.2010 штатное расписание Госпредприятия утверждено на 6 ед., с 01.10.2010 – на 19 ед. с объемом ФОТ в месяц 685 902,0 тыс. руб. (среднемесячная заработная плата 36,1 тыс. руб. на 1 работника). Фактически были приняты на работу 16 человек, из них 6 на постоянной основе (в т.ч. 1 уволившийся), 7 на неопределенный срок, 3 работают по совместительству.

Бюджетные инвестиции в сумме 1 001,9 млн. руб. агентством по управлению государственным имуществом края были перечислены Госпредприятию в соответствии с графиком и бюджетной росписью с марта по сентябрь и по состоянию на 01.10.2010 профинансированы в объеме 100% от утвержденных бюджетных ассигнований. Финансирование началось в марте.

Увеличения уставного фонда Госпредприятия отражены в

Уставе (приказы агентства по управлению государственным имуществом края от 26.03.2010 № 06-408п, от 30.07.2010 № 06-1231п), уставный фонд, первоначально составлявший 118,8 тыс. руб., был увеличен до 1 002,0 млн. руб. и в дальнейшем до 1 022,0 млн. руб. Изменения внесены и в план финансово-хозяйственной деятельности Госпредприятия.

Согласно механизму реализации Программы решение о распределении средств Госпредприятия на строительство принималось Комиссией после рассмотрения заявок муниципальных образований края.

Таблица 4

Показатель	Приложение к протоколу				
	01.03.2010	24.04.2010	25.08.2010	29.10.2010	01.12.2010
Сумма, тыс. руб.	869550,0	941890,4	941890,4	1001890,4	1001890,4
Муниципальные образования, ед.	25	27	28	27	27
Количество мероприятий, ед.	47	33	36	36	36

За 9 месяцев 2010 года было распределено 941,9 млн. руб. или 94%. На 01.01.2011 – 1 001,9 млн. руб. или 100%. Из общего объема бюджетных инвестиций 615,5 млн. руб. или 61,5% распределено Комиссией на строительство и проектирование объектов инженерной инфраструктуры (объектов водоснабжения и водоотведения, инженерных сетей с разработкой проектно-сметной документации) между 23 муниципальными образованиями края. На строительство и проектирование 5 модульных котельных в 5 муниципальных образованиях края утверждено 386,4 млн. руб. или 38,5%.

В связи с уточнением в процессе разработки ПСД сметной стоимости объектов строительства в течение года в Перечни строек вносились изменения (исключены мероприятия в г.Сосновоборске и Партизанском районе, а также объекты «Оптимизация системы водоснабжения г.Заозерный Рыбинского района» и «Строительство тепловых сетей в п.Конифольный» в Нижнеингашском районе, включены новые объекты в г.Канске, г.Лесосибирске, Большемуртинском районе, объект «Центральная котельная 25МВт в г.Заозерном, Рыбинский район», выделено отдельным мероприятием «Строительство корректирующего теплового пункта на 2-ой очереди магистральной тепловой сети в п.Березовка»), что отражено в протоколах.

Из полученных средств краевого бюджета в сумме 1 001,9 млн. руб. Госпредприятием было перечислено в период с 08.04.2010 по 01.01.2011 на авансирование подрядной и экспертных

организаций 416,1 млн. руб. или 41,5% от годового объема бюджетных ассигнований по данному мероприятию.

Поступающие с 07.05.2010 по 09.09.2010 бюджетные инвестиции в общей сумме 679,0 млн. руб. были размещены на банковских вкладах (депозите) АИКБ «Енисейский объединенный банк», переведенном впоследствии в ОАО АИКБ «Международный финансовый клуб» с выплатой процентов по ставкам годовых 3% и 4,6% соответственно (в течение 3 месяцев заключено 15 депозитных договоров с учетом переоформленных, расходы на обслуживание которых составили 10,3 тыс. руб.). На дату проверки сумма процентов, полученная от размещения вкладов, составила 7,3 млн. руб. (без учета сумм, планируемых к получению по депозиту в декабре), которые использовались Госпредприятием на финансирование своей текущей деятельности, а также на оплату членского взноса и компенсационный фонд (355,0 тыс. руб.) при вступлении Госпредприятия в саморегулируемую организацию «Объединение инженеров строителей» (свидетельство о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства от 21.09.2010 № С.055.24.9246.09.2010). По состоянию на 01.01.2011 на депозитах, то есть без использования, находятся 585,7 млн. руб. или 40,8% от годового объема Программных назначений.

В марте и апреле Госпредприятием проводился конкурсный отбор²⁰ по 2 лотам (№ 1 – строительство котельных и систем теплоснабжения с начальной стоимостью лота в сумме 403 600,0 тыс. руб.; № 2 – разработка ПСД на строительство объектов инженерной инфраструктуры; строительство объектов водоснабжения и водоотведения; строительство инженерных сетей с разработкой ПСД, с начальной стоимостью лота 538 290,0 тыс. руб.). Победителем признано ООО «Красноярская региональная энергетическая компания» (далее по тексту - КРЭК), с которым в апреле заключены два договора подряда (от 02.04.2010 № 01/10 и от 23.04.2010 № 02/10). Укажем, что для ведения строительства КРЭК привлекала субподрядные организации.

²⁰ Программой не установлена обязанность для Госпредприятия по проведению аукциона в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Для сведения: ООО «КРЭК» (генеральный директор В.М. Кузичев) осуществляет передачу электроэнергии, ремонт и эксплуатацию объектов и систем электроснабжения. По охвату территории ООО «КРЭК» является второй по величине компанией в крае, обслуживающей электрические сети. Предприятие является дочерним обществом ГП КК «Центр Транспортной Логистики».

1. Результаты выполнения работ по разработке ПСД на строительство объектов инженерной инфраструктуры; строительство объектов водоснабжения и водоотведения; строительство инженерных сетей с разработкой ПСД.

В договор подряда с КРЭК от 23.04.2010 (с учетом изменений) включено 4 обязательных условия:

- выполнение работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации на строительство 23 объектов и на мероприятия в 17 муниципальных образованиях края. Общая стоимость работ составляет 109,9 млн. руб. По условиям договора работы должны быть закончены 20.12.2010, что должно быть подтверждено актами сдачи-приёмки проектной документации (результатов инженерных изысканий). Согласно отчета Госпредприятия на 07.12.2010: проектная документация подготовлена по 16 объектам из 23, ПСД 14 объектов направлена на госэкспертизу (планируемое получение заключений определено на конец декабря 2010 года и на I квартал 2011 года, то есть с нарушением первоначально запланированных сроков). По состоянию на 23.12.2010 получено одно положительное заключение госэкспертизы по объекту «Строительство магистрального водопровода в с.Новоселово, Новоселовский район». Сроки выполнения работ перенесены на 31.01.2011;

- в соответствии с проектной документацией и объемами работ подрядчик обязуется выполнить работы по строительству 4 объектов коммунальной инфраструктуры в 4 муниципальных образованиях. Согласно информации Госпредприятия работы должны быть выполнены к концу декабря 2010 года. Общая стоимость работ составляет 220,9 млн. руб. По данным на 01.01.2011 объекты в эксплуатацию не сданы, срок ввода в эксплуатацию перенесен на конец января 2011 года;

- после получения разработанной проектной документации, прошедшей госэкспертизу, подрядчик обязуется выполнить работы по строительству 18 объектов коммунальной инфраструктуры. Общая

стоимость работ составляет 284,6 млн. руб. На дату проверки без положительного заключения госэкспертизы и разрешений на строительство начаты строительно-монтажные работы на 8 объектах, по 3 из которых работы уже завершены (участка тепловых сетей по ул.Шоферов – Декабристов - Красных Партизан в г.Уяр, магистрального водопровода в с.Новоселово, трех участков тепловой сети в п.Большая Мурта), что является несоблюдением положений ст.52 Градостроительного кодекса РФ, а строительство объектов без разрешения на строительство предусматривает административную ответственность (ст.9.5 КоАП РФ). Данные факты указывают на отсутствие надлежащего исполнения Госпредприятием функций заказчика, генподрядчика и технического надзора, утвержденных его Уставом²¹.

Итоги проверки указывают, что подрядчиком КРЭК не соблюдались графики выполнения работ, которые являются неотъемлемыми частями договора. Госпредприятием не применяются штрафные санкции за нарушение сроков выполнения работ – пени, предусмотренные в размере 1/300 ставки рефинансирования ЦБ РФ за каждый день просрочки до фактического исполнения обязательств и до официального утверждения переноса сроков не начислялись. Вместе с тем, условие договора об авансировании работ Госпредприятием выполнено - аванс подрядчику КРЭК перечислен в установленной сумме 161,5 млн. руб.

В ходе проверки выполнения условий договора подряда от 23.04.2010 установлено, что Госпредприятием произведена оплата санитарно-эпидемиологической экспертизы ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Красноярском крае» на сумму 21,2 тыс. руб. по объекту «Строительство тепловых и водопроводных сетей в п.Канифольный Нижнеингашского района Красноярского края», который был исключен из Перечня объектов протоколом Комиссии от 28.10.2010, что привело к излишним расходам краевого бюджета. Вместе с тем, последствия и ответственность исполнителей за

²¹ Строительство зданий и сооружений; производство общестроительных работ по прокладке магистральных трубопроводов, по строительству тепловых и прочих электростанций; обеспечение работоспособности котельных и тепловых сетей; осуществление функций Заказчика, Генподрядчика, функций технического надзора за выполнением работ по капитальному и иному ремонту, реконструкции зданий и инженерных сетей и строительству объектов; оказание консультационных, информационных, маркетинговых, представительских услуг; и иные виды деятельности (п.2.2 Устава).

неэффективно принимаемые управленческие решения Программой не предусмотрена.

2. Результаты выполнения работ по строительству котельных и систем теплоснабжения.

Мероприятия по подразделу «Строительство и проектирование котельных» за 9 месяцев распределены (Перечнем от 26.08.2010) в сумме 277,3 млн. руб. по 4 объектам, за год (Перечнем от 29.10.2010) на общую сумму 386,4 млн. руб. по 5 объектам:

Таблица 5

Объекты	Ед. изм.	К-во	Объем финансирования, тыс. руб.
п.Балахта Балахтинского района Красноярского края. Модульная котельная установка МКУ-8,0-4. Строительство соединительных сетей теплоснабжения п.Балахта Балахтинского района Красноярского края. (доработка проектной документации, инженерные изыскания и разработка ПСД).	МВт Км	8 1,2	99 265,48
Центральная котельная мощностью 24,5 МВт в с.Краснотуранск, Краснотуранский район. Инженерные сети с.Краснотуранск, Краснотуранский район. Внешнее электроснабжение центральной котельной в с.Краснотуранск, Краснотуранский район. (инженерные изыскания и разработка ПСД).	МВт	24,5	43 275,66
Модульная котельная установка МКУ-В-5,4 (1,8*3) г.Ужур, ул.Рабочая (доработка проектной документации, инженерные изыскания и разработка ПСД)	МВт	5,4	70 217,05
Центральная котельная 25 МВт в г.Заозерном, Рыбинский район Красноярского края	МВт	25	85 799,80
Модульная котельная установка МКУ-В-3,6 (1,2*3) в квартале МКК п.Шушенское. Строительство тепловой сети от модульной котельной до ТК-0 жилого квартала МКК в п.Шушенское. Наружное электроснабжение модульной котельной для квартала МКК в п.Шушенское. (доработка проектной документации, инженерные изыскания и разработка ПСД)	МВт Км	3,6 10,2	87 856,75
	Км	0,684	

За исключением котельной в г.Заозерном, по 4 объектам муниципальными образованиями была передана в собственность края ранее разработанная проектная документация, а также положительное заключение госэкспертизы (от 05.11.2009) на модульную котельную в п.Шушенское, которые были направлены Госпредприятием на доработку (с учетом новых требований модернизации и энергоэффективности) и прохождение госэкспертизы.

На дату проверки (08.11.2010) выполнение строительных работ документально не было подтверждено ни по одному из 5 объектов, в том числе по 3 модульным котельным, работающим в тестовом режиме, отсутствовали акты выполненных работ (ф.КС-2), подтверждающие освоение авансовых платежей. Из представленных органами местного самоуправления и МинЖКХ фотоматериалов следует, что объекты Шушенского и Балахтинского районов и г.Ужура построены и функционируют в тестовом режиме. Указанное свидетельствует о том, что работы на указанных объектах

проводились в отсутствие положительного заключения госэкспертизы, что является нарушением ст.52 Градостроительного кодекса, и подтверждает ненадлежащее исполнение Госпредприятием закрепленных за ним функций.

Как показывают данные сводных отчетов Госпредприятия по 3 указанным объектам (котельные в п.Балахта, р.п.Шушенское, г.Ужур) для подрядчика КРЭК характерно отсутствие исполнительской дисциплины, выражающееся в отсутствии исполнительных схем, актов (в т.ч. геодезической разбивочной основы), сертификатов, паспортов; несвоевременном предъявлении выполненных работ заказчику; не заполнении журналов производства работ (несоблюдение требований ст.53 Градостроительного кодекса РФ). Указанные факты подтверждаются и в ходе надзорных проверок, проводимых службой строительного надзора и жилищного контроля края.

Для сведения: проверками службы строительного надзора и жилищного контроля края в 2010 году было охвачено 9 объектов Программы в 7 муниципальных образованиях края (Балахтинский, Шушенский, Кежемский, Енисейский районы; г.Дудинка, г.Зеленогорск). По результатам проверок выявлено 68 нарушений соответствия выполненных работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации; выписано 11 предписаний об устранении нарушений при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства; составлено 8 протоколов об административном правонарушении.

Наибольшее количество предписаний (27,2%) выписано по объекту «Модульная котельная установка МКУ-8,0-4-К» в п.Балахта, нарушения по которому по состоянию на 26.11.2010 виновным лицом (субподрядчиком ООО «Капитал-Сервис») устранены в полном объеме. Наибольшее количество нарушений выявлено по объекту «Соединительные сети теплоснабжения п.Балахта» (36,8%), составлено 2 протокола об административных правонарушениях, которыми виновным указано ООО «Капитал-Строй» и Госпредприятие.

На дату подготовки настоящего заключения сроки окончания строительства и ввода всех 27 объектов перенесены. По 6 объектам подготовлены инженерные изыскания, направленные на госэкспертизу.

Результаты проверки подтверждают, что инвестиционные проекты не были готовы к финансированию строительства и освоению бюджетных инвестиций в утвержденных Программой объемах и первоначально установленных сроках (2010 год).

Оценка эффективности и результативности Программы

В соответствии с п. 3 порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ²², оценка эффективности реализации Программы осуществляется государственным заказчиком за отчетный финансовый год и за весь период реализации по целевым индикаторам и показателям результативности.

Целевым индикатором Программы (п.2.2.4) является снижение темпов износа объектов коммунальной инфраструктуры, который в 2010 году должен составить незначительный уровень - 0,2%.

По информации МинЖКХ общий эффект от снижения затрат в результате строительства 5 котельных оценен в 35,3 млн. руб. в год в ценах 2010 года, таким образом срок окупаемости вложенных средств (386,4 млн. руб.) составляет 11 лет. Прогнозный уровень тарифа по всем модульным котельным (в ценах 2010 года) ниже установленного в 2010 году на диапазон от 11,7% - 40,1%, что может позволить не повышая цен на услуги теплоснабжения (за счет снижения эксплуатационных затрат и размера тарифа) заменить по 2,8 км. ветхих сетей в год.

К техническим характеристикам эффективности относятся более высокий уровень КПД котлов на уровне 80-82%% при существующем 50-65%%, а также существенная экономия топлива, составляющая 18,7 тыс. тн. или в ценах 2010 года (по 800 руб./тн.) 14,9 млн. руб. Тепловые схемы Балахтинской модульной котельной выполнены двухконтурными с установкой пластинчатых теплообменников, что обеспечивает надежность эксплуатации котлов. Для подготовки воды на котельных применены схемы подготовки воды с использованием комплексонатов.

Выводы

1. Программа, разработанная МинЖКХ, не содержит комплексного подхода по обеспечению модернизации объектов коммунального комплекса края. Для всех мероприятий Программы применен довольно сложный «бюрократический» механизм реализации, предусматривающий ежегодный сбор заявок, их обработку, рассмотрение в МинЖКХ и на Комиссии, последующее утверждение распределения бюджетных средств по муниципальным образованиям, на реализацию которого требуется 6 месяцев, что ранее (с 2007 года) предусматривалось только в отношении субсидий на

²² Утвержден постановлением Правительства края от 03.12.2008 № 211-п.

реализацию неотложных мероприятий.

В подтверждение изложенному отмечается, что, несмотря на существенное увеличение объема расходов краевого бюджета на реализацию Программы в 2010-2012 годах, в сравнении с предусмотренными в 2000-2009 годах на «повышение устойчивости» и «повышение эксплуатационной надежности» объектов жизнеобеспечения муниципальных образований края, планируется незначительное снижение темпов износа объектов коммунальной инфраструктуры с 0,2% в 2010 году до 1,9% в 2012 году. Иными словами – существенных изменений по итогам реализации Программы не запланировано.

2. Программа принималась с нарушением установленного срока, содержит недостатки, на которые указывалось в экспертном заключении Счетной палаты края на проект программы, не устраненные в период ее утверждения. К наиболее существенным относятся: отсутствие комплексного подхода к решению проблемы модернизации коммунальной инфраструктуры края; отсутствие адресных мероприятий, вместо которых Программой утверждены целевые направления финансирования на реализацию «мероприятий»; несоблюдение положений Бюджетного кодекса РФ как в части обеспечения установленного порядка распределения межбюджетных субсидий, так и в части отсутствия порядка осуществления бюджетных инвестиций на капитальное строительство объектов.

Данный факт не обеспечивает прозрачность и законность расходования бюджетных средств, соблюдение положений бюджетного учета, возможность своевременного перечисления субсидий бюджетам муниципальных образований края для использования в сезонный период работ.

3. В соответствии с условиями Программы на реализацию неотложных мероприятий по повышению эксплуатационной надежности объектов коммунальной инфраструктуры было направлено 429,4 млн. руб., на реализацию мероприятий по строительству объектов коммунальной инфраструктуры на территориях муниципальных образований края – 1 001,9 млн. руб.

В полном объеме утвержденных бюджетных ассигнований средства на реализацию Программных мероприятий профинансированы к 01.01.2011. Освоение средств бюджетами муниципальных образований и подрядными организациями

составило: за 9 месяцев 2010 года - 44,6% от объема финансирования, за год - на 58,8%.

4. Не использованы на конец отчетного периода 592,9 млн. руб., из них 585,7 млн. руб. Госпредприятием ввиду неподготовленности инвестиционных проектов к осуществлению бюджетных инвестиций. При согласовании с МинЖКХ более 600,0 млн. руб. размещены на депозитных счетах коммерческих банков для обеспечения текущей деятельности Госпредприятия, тем самым отвлечены от других более социально-значимых расходных обязательств края.

5. Анализ отчетов муниципальных образований края по реализации неотложных мероприятий свидетельствует о том, что вопросы местного значения муниципальные образования решают самостоятельно, и «исполнитель» мероприятий Программы МинЖКХ не имеет рычагов воздействия за перефинансирование. С превышением на 9,5% отремонтированы тепловые сети; котельных отремонтировано практически в 1,7 раз больше; больше заменено котлов и котельного оборудования в 2,7 раз и 8,2 раза соответственно; отличные показатели и по монтажу установок водоподготовки.

6. Муниципальными образованиями края не соблюдаются условия Программы в части полноты предоставления пакета документов и софинансирования. В представленных документах имеются разночтения и несоответствия. Итоги проверки документов позволяют сделать вывод о ненадлежащем выполнении МинЖКХ мониторинга и текущего контроля за ходом реализации неотложных мероприятий по заявкам 58 муниципальных образований края и о «забюрократизированности» механизма реализации Программы.

7. В ходе проверки установлены следующие нарушения и недостатки.

Встречные проверки использования субсидий на реализацию неотложных мероприятий в г.Дивногорске и п.Березовка показали отсутствие расходных обязательств, несоблюдение Указаний по порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации.

В г.Дивногорске с нарушением первоначально заявленной цели использованы субсидии краевого бюджета на реализацию неотложных мероприятий в сумме 8,0 млн. руб.: вместо капитального ремонта скважины в г.Дивногорске проведена ее реконструкция без проектной документации и разрешения на строительство, то есть с

нарушением ст.52 Градостроительного кодекса РФ, при капитальном ремонте водозаборных сооружений в с.Овсянка фактически выполнены работы по двум объектам.

Выявлены факты удорожания работ в локальных сметных расчетах на общую сумму 31,5 тыс. руб., устраненные за счет снижения индекса пересчета сметной стоимости, что свидетельствует о формальном определении цен на капитальный ремонт и реконструкцию объектов. Вышеуказанное имеет место по причине того, что ответственность за проведение проверки достоверности сметной стоимости ни на кого не возложена ни Программой, ни нормативными правовыми актами муниципальных образований края.

В ходе проверки бюджетных инвестиций, направленных на строительство (реконструкцию) объектов коммунальной инфраструктуры, установлено ведение подрядных работ в муниципальных образованиях края без положительного заключения госэкспертизы и разрешений на строительство на 8 объектах, по 3 из которых работы уже завершены, что является несоблюдением положений ст.52 Градостроительного кодекса РФ и предусматривает привлечение к административной ответственности.

По причине неэффективного управленческого решения краевой бюджет понес излишние затраты в сумме 21,2 тыс. руб., оплаченные Госпредприятием за санитарно-эпидемиологическую экспертизу объекта «Строительство тепловых и водопроводных сетей в п.Канифольный Нижнеингашского района Красноярского края», который был исключен из Перечня через день после проведения платежа. При этом ответственность за неэффективные принимаемые управленческие решения программой не предусмотрена.

8. Подрядной организацией ООО «КРЭК» планировалось одновременное строительство 23 объектов инженерной инфраструктуры с разработкой ПСД, а также строительство 5 модульных котельных, сроки получения результатов и ввода в эксплуатацию объектов по которым планировались на декабрь 2010 года. Последующий перенос сроков строительства и замечания, указанные Госпредприятием и службой строительного надзора и жилищного контроля края указывают на неспособность КРЭК обеспечить договорные обязательства в полном объеме и в заданные сроки.

Госпредприятием ненадлежащим образом исполнялись закрепленные за ним функции, что не способствовало эффективному использованию бюджетных инвестиций в полном объеме.

Заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты края 13.01.2011 и направлено в Законодательное Собрание края, Правительство края, министерство финансов края и МинЖКХ для рассмотрения.

Правительству края было предложено: принять меры по недопущению излишних расходов краевого бюджета, использованных на обеспечение текущей деятельности государственных предприятий края за «государственный счет» без необходимости осуществления ими какой-либо коммерческой, приносящей доход деятельности; усилить контроль за эффективностью использования бюджетных инвестиций краевого бюджета в объекты капитального строительства, выделяемых в форме взносов в уставные фонды государственных предприятий края; рассмотреть вопрос о направлении на цели строительства объектов коммунальной инфраструктуры края средств, дополнительно полученных Госпредприятием в 2010 и 2011 годах в качестве дивидендов от размещения на депозитах в коммерческих банках бюджетных инвестиций краевого бюджета; разработать и принять нормативный правовой акт, регулирующий порядок осуществления бюджетных инвестиций, предусматриваемых в форме взносов в уставные фонды государственных унитарных предприятий края.

Министерству финансов края было предложено при осуществлении финансирования мероприятий Программы на 2011 год учесть наличие неиспользованных Госпредприятием средств в сумме 585,7 млн. руб. и полученные дивиденды от размещения бюджетных инвестиций краевого бюджета.

Министерству жилищно-коммунального хозяйства был предложен целый ряд мер: разработать и внести на рассмотрение Правительству края изменения в Программу, направленные на: исключение множественности основных понятий, применяемых в Программе, дав четкое их определение; установление четких критериев отнесения мероприятий к неотложным, с исключением из них субсидий на строительство (реконструкцию) и на завершение строительства (реконструкции); предоставление органами местного самоуправления края нормативных правовых актов, подтверждающих наличие расходных обязательств местных бюджетов,

софинансируемых в форме субсидий краевого бюджета бюджетам муниципальных образований края на реализацию неотложных мероприятий; сокращение сроков рассмотрения МинЖКХ и Комиссией заявок и документов муниципальных образований края на получение субсидий на реализацию неотложных мероприятий; включение в перечень мероприятий (в раздел 2.6 Программы) адресных объектов капитального строительства (реконструкции), предусмотренных долгосрочными целевыми программами муниципальных образований края (в том числе программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры); выделение отдельным мероприятием завершение строительства (реконструкции) объектов водоснабжения, строительство, реконструкция которых не завершены в полном объеме в рамках реализации КЦП «Реализация социально-экологических мероприятий в зоне наблюдения ФГУП «Горно-химический комбинат» на период 2007 - 2009 годы»²³ с включением в перечень мероприятий (в раздел 2.6 Программы) адресных объектов капитального строительства (реконструкции); включение в состав исполнителей мероприятий Программы органов местного самоуправления и Госпредприятие; контроль и меры ответственности за достоверность сметной стоимости капитального ремонта, реконструкции, строительства.

Заключение также было направлено службе строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края.

На заседании комитета по экономической политике Законодательного Собрания края 10.05.2011 было рассмотрено настоящее Заключение. Министр жилищно-коммунального хозяйства края доложил о согласии с выводами и предложениями Счетной палаты края, часть из которых ими уже реализована – внесены соответствующие изменения в Программу.

Аудитор
Счетной палаты края

С. Г. Алдашова

²³ Утверждена Законом края от 08.12.2006 N 20-5450 «О краевой целевой программе «Реализация социально-экологических мероприятий в зоне наблюдения ФГУП «Горно-химический комбинат» на период 2007 - 2009 годы»

Информационный бюллетень Счетной палаты
Красноярского края №1, 2011 г.

При использовании материалов ссылка на бюллетень
Счетной палаты Красноярского края обязательна

ООО «Полис» г. Красноярск, ул. Маерчака, 8,
тир. 287 экз., тел. 291-11-15