

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

№ 1, 2020 ГОД

Содержание

Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ эффективности использования средств краевого бюджета на реализацию Закона края от 29.04.2010 № 10-4663 «О мерах государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков на территории Красноярского края»	3
Экспертно-аналитическое мероприятие «Мониторинг реализации в Красноярском крае региональных проектов, направленных на достижение результатов национальных проектов (программ) в 2019 году»	30
Контрольное мероприятие «Анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий дорожной отрасли Красноярского края в 2018 году» ..	51

Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ эффективности использования средств краевого бюджета
на реализацию Закона края от 29.04.2010 № 10-4663 «О мерах
государственной поддержки граждан, пострадавших от действий
(бездействия) застройщиков на территории Красноярского края»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 05 февраля 2020 года № 2)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с пунктом 1.2.20 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2019 год.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: министерство строительства Красноярского края (далее – Минстрой, Министерство); Служба строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края (далее – служба строительного надзора, Служба); администрация г. Красноярска и ее структурные подразделения, получатели средств бюджета (по запросам).

Исследуемый период: 2017-2018 годы и истекший период 2019 года, анализ показателей за предыдущие годы (при необходимости).

Далее по тексту словосочетания «Российская Федерация», «Красноярский край», «многоквартирный дом» заменяются, соответственно, словами – «РФ», «край», «МКД».

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Общие сведения

В 2017-2018 годах наблюдается тенденция к снижению количества многоквартирных домов, строящихся в крае с привлечением средств граждан, и количества заключенных договоров участия в долевом строительстве многоквартирных домов. Вместе с тем в указанный период отмечается рост количества проблемных и потенциально проблемных многоквартирных домов¹, в отношении которых застройщиком нарушены сроки завершения строительства.

Динамика показателей, характеризующих сложившийся рынок долевого строительства в крае за период 2017-2019 годов, представлена в таблице (по данным службы строительного надзора):

¹ В соответствии с Федеральным законом от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» под проблемными объектами понимаются многоквартирные дома и (или) иные объекты недвижимости, в отношении которых застройщиком более чем на шесть месяцев нарушены сроки завершения строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости и (или) обязанности по передаче объекта долевого строительства участнику долевого строительства по зарегистрированному договору участия в долевом строительстве либо застройщик признан банкротом и в отношении его открыто конкурсное производство. По информации Службы строительного надзора и жилищного контроля края под потенциально проблемными домами понимаются объекты строительства, которых продолжается, но сроки передачи объекта долевого строительства участнику долевого строительства нарушены.

Наименование показателя	2017 год	2018 год	2019 год
количество МКД, строящихся с привлечением средств граждан, ед. (без учета 51 МКД, перешедших на счета эскроу)	277	265	219 ²
количество проблемных МКД, ед.	12	25	29
доля проблемных МКД от строящихся с привлечением средств граждан, %	4,33	9,43	13,24
количество потенциально проблемных МКД, ед.	15	28	40
количество введенных проблемных и потенциально проблемных МКД, ед.	12	8	5
количество застройщиков, осуществляющих строительство МКД с привлечением средств граждан-участников долевого строительства	128	114	106 ²
количество заключенных договоров участия в долевом строительстве	12 476	13 333	9 966 ²

Количество проблемных и потенциально проблемных объектов долевого строительства начало увеличиваться в крае с 2013 года в связи с кризисными явлениями, произошедшими в экономике страны, повлекшими снижение покупательского спроса населения; увеличением себестоимости строительства при отсутствии достаточных собственных средств у застройщиков, необходимых для продолжения строительства; а в некоторых случаях по причине противоправных действий руководства застройщиков и их учредителей.

По информации службы строительного надзора к проблемным многоквартирным домам отнесено по состоянию на конец 2019 года 29 объектов, расположенных на территории г. Красноярска, г. Сосновоборска, ЗАТО г. Железногорск, Емельяновского района. Кроме того, выявлено 40 потенциально проблемных МКД, строительство которых продолжается, но сроки передачи объекта долевого строительства участнику долевого строительства нарушены. За 2019 год введено в эксплуатацию 5 потенциально проблемных объектов из 69 объектов, отнесенных к проблемным и потенциально проблемным МКД.

В целях защиты пострадавших участников долевого строительства многоквартирных домов принят Закон края от 29.04.2010 № 10-4663 «О мерах государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков на территории Красноярского края» (далее – Закон края № 10-4663), предусматривающий социальную поддержку граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, к которым отнесены граждане РФ – участники строительства многоквартирных домов, перед которыми застройщики не выполнили свои обязательства по завершению строительства многоквартирных домов на территории края в срок, предусмотренный договором участия в долевом строительстве (далее – пострадавшие граждане, обманутые дольщики).

Мерами государственной поддержки является предоставление социальных выплат пострадавшим гражданам - участникам строительства многоквартирного дома, включенного в адресный перечень незавершенных строительством

² По данным за 3 квартал 2019 года.

многоквартирных домов, предусмотренный статьей 4 Закона края № 10-4663, при наличии одного из следующих условий:

из числа этих граждан в порядке, установленном законодательством о банкротстве застройщиков, создан жилищно-строительный или иной специализированный потребительский кооператив, которому переданы права застройщика на объекты незавершенного строительства и земельные участки под ними, при этом договор участия в долевом строительстве заключен до введения в отношении застройщика процедуры конкурсного производства;

застройщиком, не исполнившим свои обязательства по завершению строительства многоквартирного дома, заключено соглашение о переводе долга с другим юридическим лицом, принявшим на себя обязательство по завершению строительства многоквартирного дома;

гражданином заключен в соответствии с законодательством РФ договор найма жилого помещения частного жилищного фонда (далее – договор найма жилого помещения), при этом гражданин не является нанимателем или членом семьи нанимателя по договору социального найма, договору найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилого помещения либо собственником или членом семьи собственника жилого помещения.

Согласно п.3 ст.1 Закона края № 10-4663 социальные выплаты предоставляются:

на возмещение расходов по уплате процентов по привлеченным кредитам в российских кредитных организациях или займам в некоммерческих организациях, созданных в целях развития жилищного строительства в крае, единственным учредителем которых является высший орган исполнительной власти края, после передачи прав застройщика на объекты незавершенного строительства и земельные участки под ними в жилищно-строительный или иной специализированный потребительский кооператив, либо после заключения застройщиком, не исполнившим свои обязательства по завершению строительства многоквартирного дома, соглашения о переводе долга, направленного на завершение строительства многоквартирных домов (далее – социальная выплата на возмещение расходов по оплате процентов);

на оплату завершения строительных работ согласно проектной документации на строительство многоквартирного дома, если гражданин, пострадавший от действия (бездействия) застройщиков, признан в установленном порядке малоимущим и нуждающимся в предоставлении жилого помещения на условиях договора социального найма (далее – социальная выплата на завершение строительных работ);

на ежемесячное возмещение расходов на оплату найма жилых помещений (далее – социальная выплата на возмещение найма жилых помещений).

Анализ полномочий по предоставлению мер государственной поддержки гражданам, пострадавшим от действий (бездействия) застройщиков

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, относится решение вопросов осуществления государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством РФ о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости (пп. 42.1 п. 2 ст. 26.3).

Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ), регулирующий отношения, связанные с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для долевого строительства многоквартирных домов, не обязывает субъекты РФ предоставлять гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, меры финансовой, социальной или иной поддержки. В то же время в федеральном законодательстве отсутствует запрет субъектам РФ осуществлять правовое регулирование, предусматривающее меры защиты прав отдельных категорий пострадавших участников долевого строительства и меры их социальной поддержки.

Согласно ст. 26.3-1 Федерального закона № 184-ФЗ органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. При этом финансирование полномочий, предусмотренных вышеназванной статьей, не является обязанностью субъекта РФ, осуществляется при наличии такой возможности.

Таким образом, Закон края № 10-4663 устанавливает инициативное расходное обязательство края по предоставлению социальных выплат гражданам, пострадавшим от действий (бездействия) застройщиков.

В первоначальной редакции, с 2010 года Закон края № 10-4663 предусматривал предоставление только социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов, с 01.01.2016 вступила в силу норма, предусматривающая предоставление социальной выплаты на завершение

строительных работ, а с 15.04.2018 – выплаты на возмещение найма жилых помещений.

В соответствии со ст. ст. 3, 4 Закона края № 10-4663 Правительство края утверждает порядок и условия назначения, предоставления, приостановления и прекращения предоставления социальной выплаты, типовую форму двустороннего договора о предоставлении социальной выплаты, заключаемого между получателем и органом исполнительной власти края, а также адресный перечень незавершенных строительством многоквартирных домов. В редакции Закона края № 10-4663, действующей до 15.04.2018, к компетенции Правительства края было отнесено также определение порядка формирования, утверждения и ведения реестра граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, предусмотренного ст. 4 Закона края № 10-4663.

В целях реализации указанных полномочий Правительством края приняты:

постановление от 17.04.2018 № 198-п «Об утверждении порядков и условий назначения, предоставления, приостановления и прекращения предоставления социальных выплат, предусмотренных Законом края № 10-4663, типовых форм двусторонних договоров, заключаемых между получателями социальных выплат и уполномоченным органом исполнительной власти края...», далее – Постановление № 198-п (ранее действовало постановление от 25.05.2010 № 281-п «Об утверждении Порядка и условий назначения, предоставления, приостановления и прекращения предоставления социальной выплаты для возмещения расходов по оплате процентов по кредитам (займам), направленным на завершение строительства многоквартирных домов...», далее – Порядок предоставления социальной выплаты для возмещения расходов по оплате процентов, утвержденный Постановлением № 281-п);

постановление от 25.05.2010 № 279-п «Об утверждении адресного перечня незавершенных строительством многоквартирных домов» и постановления от 10.11.2016 № 557-п, от 23.05.2018 № 306-п, от 15.01.2019 № 10-п, от 08.10.2019 № 550-п о внесении изменений в вышеназванное постановление № 279-п.

постановление от 25.05.2010 № 280-п «Об утверждении Порядка формирования, утверждения и ведения реестра граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков» (утратило силу с 27.05.2018 в связи с вступлением в силу Постановления № 198-п).

С 01.01.2016 Законом края № 10-4663 (в редакции от 24.12.2015) предусмотрена новая социальная выплата на завершение строительных работ и установлено, что заявление на предоставление социальной выплаты граждане представляют в орган исполнительной власти края (Минстрой, ранее в Законе края № 10-4663 не было указано, в какой орган должны обращаться граждане для получения социальной выплаты).

В нарушение п.п. 1.1, 3.2 Положения о министерстве строительства Красноярского края³ (далее – Положение о Минстрое) Министерством своевременно не принято мер к приведению действующих нормативных правовых актов Правительства края, регламентирующих порядок предоставления социальных выплат обманутым дольщикам, в соответствие с новой редакцией Закона края № 10-4663.

В частности, действовавший до мая 2018 года Порядок предоставления социальной выплаты для возмещения расходов по оплате процентов, утвержденный Постановлением № 281-п, предусматривал обращение граждан с заявлением о предоставлении социальной выплаты в органы местного самоуправления, а не в орган исполнительной власти края. Более того, в нарушение ст. 3 Закона края № 10-4663 до мая 2018 года Правительством края не были утверждены порядок и условия назначения, предоставления, приостановления и прекращения предоставления социальной выплаты на завершение строительных работ и типовая форма двустороннего договора о предоставлении этой выплаты.

Пунктами 2, 3 статьи 2.1 Закона края № 10-4663 предусмотрено, что размер социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов рассчитывается исходя из суммы кредитных (заемных) средств, не превышающей 850 тыс. рублей, и из размера уплаченных процентов в соответствии с процентной ставкой по кредитному договору, но не более двух действующих ставок рефинансирования Банка России. При этом ни Постановлением № 198-п, ни другим правовым актом не определен порядок осуществления расчета размера названной социальной выплаты в случае, если размер кредита у заявителя превышает сумму 850 тыс. рублей или если процентная ставка по кредитному договору более двух действующих ставок рефинансирования Банка России. Между тем, отсутствие правовой регламентации порядка проведения указанного расчета создает условия для использования избирательного подхода при определении размера социальной выплаты конкретному гражданину, усиливает коррупционные риски.

В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона края № 10-4663 адресный перечень незавершенных строительством МКД (далее – адресный перечень) формируется органом исполнительной власти края, осуществляющим контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (Службой), по предложению органов местного самоуправления.

При этом порядок формирования и утверждения адресного перечня нормативным правовым актом не регламентирован, в связи с чем, не ясны основания и сроки включения многоквартирного дома в перечень (исключения из него), компетенция муниципальных органов по его формированию (порядок

³ Утверждено постановлением Правительства края от 21.08.2008 № 51-п.

выявления проблемных МКД, форма, сроки направления предложений в Службу о включении дома в перечень, порядок учета таких предложений Службой).

Действовавшими до мая 2018 года Порядком предоставления социальной выплаты для возмещения расходов по оплате процентов, утвержденным Постановлением № 281-п, и Порядком формирования реестра пострадавших граждан на органы местного самоуправления края были возложены полномочия:

по сбору документов от граждан для назначения социальных выплат и направлению их в Красноярский краевой фонд жилищного строительства;

по сбору документов от граждан, предоставляемых для включения в реестр граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, их рассмотрению, формированию учетных дел и направлению предложений в службу строительного надзора по включению граждан в указанный реестр.

При этом закон края о наделении органов местного самоуправления вышеуказанными государственными полномочиями, как того требует ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), был принят только в отношении одного муниципального образования края – городского округа г. Красноярск (Закон края от 11.11.2010 № 11-5231 «О наделении органа местного самоуправления городского округа город Красноярск отдельными государственными полномочиями в области государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков», далее – Закон края о наделении госполномочиями ОМС г. Красноярска).

Следовательно, органы местного самоуправления других муниципальных образований края в отсутствие закона края о наделении их государственными полномочиями в области обеспечения государственной поддержки пострадавших граждан не обязаны были осуществлять компетенции, предусмотренные Законом края № 10-4663. Указанное могло создавать препятствия как для эффективного осуществления полномочий по формированию адресного перечня незавершенных строительством МКД, так и для реализации прав обратившихся в муниципальные органы обманутых дольщиков по включению их в реестр и получению мер социальной поддержки.

Более того, ст.ст. 1, 5 Закона края о наделении госполномочиями ОМС г. Красноярска не соответствуют действующему краевому законодательству:

положениям ст. 2 Закона края № 10-4663, Постановления № 198-п, предусматривающим обращение граждан с заявлением о предоставлении социальной выплаты в Минстрой, а не в орган местного самоуправления г. Красноярска, и исключившим участие Красноярского краевого фонда жилищного строительства (далее – ККФЖС) в процедуре предоставления социальных выплат пострадавшим гражданам;

с 01.01.2020 не применяется Закон края от 20.12.2005 № 17-4294 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований края государственными полномочиями по организации деятельности органов управления системой социальной защиты населения, обеспечивающих решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан», предусматривающий направление субвенции бюджетам муниципальных образований, в общем объеме которой в силу ст. 5 Закона края о наделении госполномочиями ОМС г. Красноярска должны учитываться расходы на обеспечение деятельности муниципальных служащих, реализующих государственные полномочия в области обеспечения государственной поддержки обманутых дольщиков.

Вышеназванные противоречия, в том числе внутренние, между краевыми нормами, отсутствие четкой регламентации прав граждан и порядка совершения уполномоченным органом определенных действий создают возможность произвольного принятия решений, устанавливают дополнительные административные барьеры в получении гражданами государственной поддержки и, как следствие, могут повлечь неэффективное расходование бюджетных средств.

По итогам анализа установлены следующие недостатки нормативного правового регулирования.

В связи с не приведением своевременно краевых нормативных правовых актов по вопросам предоставления социальных выплат в соответствие с Законом края № 10-4663 с 01.01.2016 и до мая 2018 года для граждан существовала неопределенность с местом обращения с заявлением о предоставлении государственной поддержки: в Минстрой или в орган местного самоуправления по месту нахождения МКД. Кроме того, более двух лет отсутствовал порядок предоставления вновь введенной социальной выплаты на завершение строительных работ, а также до настоящего времени не определен порядок осуществления расчета размера социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов в случае превышения размера кредита и процентной ставки по кредитному договору предельных значений, установленных в Законе края № 10-4663.

Отсутствие порядка формирования и утверждения адресного перечня незавершенных строительством многоквартирных домов предполагает свободу принятия решений службой строительного надзора по вопросам включения в адресный перечень и исключения из него конкретного дома.

В нарушение ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ не был принят закон края о наделении органов местного самоуправления края (кроме городского округа г. Красноярск) отдельными государственными полномочиями в области обеспечения государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, в соответствии с Законом края № 10-4663 (по участию в формировании адресного перечня, а до мая 2018 года – по сбору

документов от граждан для получения социальных выплат и для включения в реестр граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков).

Минстроем не утвержден административный регламент по предоставлению государственной услуги по оказанию государственной поддержки пострадавшим гражданам в соответствии с Законом края № 10-4663 в нарушение ст. ст. 6, 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановления Правительства края от 14.03.2012 № 93-п⁴, пп. 4 п. 3.1 Положения о Минстрое.

Закон края о наделении госполномочиями ОМС г. Красноярска не соответствует действующему в настоящее время краевому законодательству, в том числе Закону края № 10-4663.

Анализ системы управления

Система взаимодействия участников отношений по предоставлению мер государственной поддержки обманутым дольщикам на территории края сформирована следующим образом.

Правительство края осуществляет в пределах своих полномочий правовое регулирование, в том числе утверждает адресный перечень незавершенных строительством многоквартирных домов.

Минстрой – главный распорядитель бюджетных средств, в рамках Закона края № 10-4663 принимает решение о назначении, предоставлении, приостановлении и прекращении предоставления социальных выплат, с 01.01.2016 осуществляет прием документов от граждан на получение социальных выплат. В реализации полномочий по предоставлению мер государственной поддержки пострадавших граждан задействован отдел жилищных субсидий (3 ед. – начальник отдела и 2 главных специалиста), который курирует первый заместитель министра.

В ходе мероприятия установлены нарушения со стороны Минстроя положений нормативных правовых актов, регламентирующих порядок предоставления социальных выплат пострадавшим гражданам. Отсутствовала необходимая согласованность между органами, задействованными в предоставлении господдержки обманутым дольщикам. К примеру, Минстрой не всегда проверял при назначении гражданам социальной выплаты соблюдение установленного в Законе края № 10-4663 условия о наличии сведений об этом гражданине в реестре граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, который вела служба строительного надзора в соответствии со ст. 4 Закона края № 10-4663 (8 из 14 граждан, которым назначены выплаты

⁴ «Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Красноярского края, случаев и порядка проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг, разработанных органами исполнительной власти Красноярского края».

на возмещение расходов по оплате процентов в 2017 году отсутствовали в указанном реестре).

Служба строительного надзора и жилищного контроля края:

по предложению органов местного самоуправления края формирует адресный перечень незавершенных строительством многоквартирных домов;

до 26.05.2018 осуществляла сбор документов от граждан и принятие решения о включении в реестр граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, предусмотренный ст. 4 Закона края № 10-4663 (далее – Краевой реестр пострадавших граждан). В реализации полномочий по предоставлению мер государственной поддержки обманутых дольщиков, возложенных на Службу, задействован отдел надзора за долевым строительством (8 ед. – начальник отдела, заместитель начальника отдела, 6 государственных инспекторов).

Во исполнение ст. 4 Закона края № 10-4663 Службой сформирован адресный перечень незавершенных строительством многоквартирных домов, состоящий из 87 домов (2017 год – 17 домов, 2018 год – 74 дома, 2019 год – 87 домов). С 2010 по 2018 годы введено в эксплуатацию 17 домов, из включенных в адресный перечень. Исключены из перечня 10 домов. По состоянию на декабрь 2019 года не исключено из адресного перечня 7 домов, введенных в эксплуатацию⁵, несмотря на то, что в соответствии с п. 2 ст. 4 Закона края № 10-4663 перечень должен формироваться и утверждаться с учетом степени готовности многоквартирных домов. В связи с этим граждане, заключившие договоры участия в долевом строительстве квартир в этих домах, продолжали иметь право на получение социальных выплат.

В план-график («дорожную карту») по осуществлению мер по решению проблем граждан, включенных в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены (далее – план-график), направляемый Министерством в Минстрой России во исполнение распоряжения Правительства РФ от 26.05.2017 № 1063-р, включено в 2017 году 20 проблемных многоквартирных домов, в 2018 году – 67, в 2019 году – 43.

По данным единого реестра проблемных объектов, который ведется в соответствии со ст. 23.1 Федерального закона № 214-ФЗ и размещен в Единой информационной системе жилищного строительства в сети Интернет⁶ (далее – ЕИСЖС), в настоящее время в крае насчитывается 72 проблемных объекта.

Таким образом, данные о количестве проблемных объектов оказались разными в разных официальных источниках. В том числе этому способствует отсутствие правового акта, определяющего условия включения МКД в адресный перечень и план график.

⁵ Емельяновский район пос. Солонцы, ул. Дубовицкого, 2, 4; г. Красноярск, мкр. Чистый, дома № 7, 8; пгт. Емельяново, ул. Посадская № 4, 5, 18.

⁶ Сайт <https://наш.дом.рф/>.

В рамках реализации полномочий по формированию в соответствии со ст. 4 Закона края № 10-4663 Краевого реестра пострадавших граждан⁷ всего с 2010 по 2018 годы в указанный реестр по данным Службы включено 139 граждан, в том числе: 2010 год – 54 чел., 2011 год – 11 чел., 2012 год – 62 чел., 2013 год – 3 чел., 2014 чел. – 2 чел., 2015 год – 3 чел., 2017 год – 4 чел. Решения об исключении граждан из реестра не принимались. Основными критериями включения гражданина в указанный реестр являлись включение многоквартирного дома в адресный перечень и наличие соглашения между гражданином и организацией о завершении строительства дома, в котором указана стоимость завершения строительства жилого помещения, право на получение в собственность которого имеет заявитель.

В то же время в реестр пострадавших граждан, который велся Службой во исполнение ст. 23 Федерального закона № 214-ФЗ, приказа Минстроя РФ от 12.08.2016 № 560/пр с 30.12.2013 по 27.06.2019 (далее – Федеральный реестр пострадавших граждан), было включено в 2017 году – 594 человека, в 2018 году – 806 человек, в 2019 году – 723 человека. Разное количество граждан в краевом и федеральном реестрах объясняется разными условиями, предъявляемыми к гражданам для их включения в эти реестры.

Министерство финансов края осуществляет перечисление социальных выплат гражданам с лицевого счета Минстроя в соответствии с представленным Минстроем распоряжением на перечисление социальных выплат.

Красноярский краевой фонд жилищного строительства до 26.05.2018 безвозмездно осуществлял сбор от граждан и предоставление в Минстрой документов на получение социальных выплат.

Органы местного самоуправления края:

направляют предложения в Службу по формированию адресного перечня незавершенных строительством многоквартирных домов;

до 26.05.2018 должны были осуществлять прием документов для включения в Краевой реестр пострадавших граждан, до 01.01.2016 – прием документов от граждан на предоставление социальных выплат и направление их в ККФЖС.

Вместе с тем с учетом того, что в установленном порядке вышеперечисленными полномочиями был наделен только орган местного самоуправления г. Красноярска, а также в связи с отсутствием порядка формирования адресного перечня домов, регламентирующего, в том числе, компетенцию муниципалитетов по выявлению и отбору проблемных домов, подлежащих включению в него, органами местного самоуправления края в анализируемый период указанные полномочия практически не выполнялись.

⁷ Формировался до мая 2018 года (см. Закон края от 22.03.2018 № 5-1478 «О внесении изменений в Закон края «О мерах государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков на территории Красноярского края»).

Фактически граждане обращались с заявлениями о предоставлении социальных выплат и о включении в Краевой реестр пострадавших граждан, соответственно, в Минстрой и Службу.

Более того, установлено, что Закон края о наделении госполномочиями ОМС г. Красноярска также в анализируемый период не реализовывался. По данным департамента градостроительства администрации г. Красноярска средства краевого бюджета на осуществление полномочий, предусмотренных Законом края о наделении госполномочиями ОМС г. Красноярска, до местного бюджета не доводились, информация о результатах исполнения полномочий не представлена.

Недостатками системы управления являются:

сложный механизм правового и административного обеспечения государственной поддержки обманутых дольщиков в анализируемый период, характеризующийся бессистемностью, несогласованностью, возможным дублированием выполняемых действий между немалым числом органов (организаций), участвующих в процедуре предоставления трех социальных выплат (Минстрой, Служба, органы местного самоуправления, ККФЖС);

недостатки в осуществлении полномочий по формированию адресного перечня незавершенных строительством домов, в том числе не исключение из него домов, введенных в эксплуатацию, препятствуют в получении объективной информации о количестве проблемных объектов и, как следствие, о числе граждан, чьи права нарушены и которые могут быть потенциальными получателями государственной поддержки за счет средств краевого бюджета;

фактически органы местного самоуправления края в анализируемый период не участвовали в реализации полномочий по государственной поддержке обманутых дольщиков, Закон края о наделении госполномочиями ОМС г. Красноярска также в полной мере не реализовывался;

в Минстрое ненадлежащим образом осуществлялся контроль за качеством исполнения должностных функций сотрудниками по рассмотрению документов граждан и подготовке решений о назначении социальных выплат.

Эффективность использования бюджетных средств на реализацию Закона края № 10-4663

1. Анализ объема и структуры бюджетных расходов.

Реализация мер государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, предусмотренных Законом края № 10-4663, осуществляется в рамках мероприятия «Социальные выплаты на возмещение расходов по оплате найма жилых помещений гражданам, пострадавшим от действий (бездействия) застройщиков на территории края» подпрограммы «Улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан» (далее – мероприятие «Возмещение расходов по оплате найма жилых помещений») и мероприятия «Социальные выплаты на возмещение расходов

по уплате процентов по кредитам или займам, направленным на завершение строительства многоквартирных домов, расходов по оплате завершения строительных работ малоимущим и нуждающимся в предоставлении жилого помещения на условиях договора социального найма гражданам» подпрограммы «Повышение доступности ипотечного кредитования» (далее – мероприятие «Возмещение расходов по уплате процентов») государственной программы «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан», утвержденной постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 514-п (далее – Госпрограмма, подпрограммы).

Законами края о краевом бюджете⁸ на 2017, 2018, 2019 годы всего на государственную поддержку граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, предусмотрено 58,2 млн рублей, из которых профинансировано 39,1 млн рублей или 67,2%. По мероприятию «Возмещение расходов по уплате процентов» в краевом бюджете в 2017-2019 годах предусмотрены средства в общей сумме 3,2 млн рублей, которые профинансированы в сумме 1,8 млн рублей, что составляет 56,6% от утвержденных бюджетных ассигнований; по мероприятию «Возмещение расходов по оплате найма жилых помещений» в 2018-2019 годах предусмотрено 55,0 млн рублей, профинансировано 37,3 млн рублей, что составляет 67,8% от утвержденных бюджетных ассигнований.

Информация об утвержденных в Законах края о бюджетах на 2017, 2018, 2019 годы и профинансированных средствах краевого бюджета на государственную поддержку обманутых дольщиков, а также об исполнении показателей результативности (ожидаемого непосредственного результата) представлена в таблице:

Год	Социальная выплата на возмещение расходов по:	Утверждено Законом края о бюджете, тыс. рублей		Профинансировано / Исполнено		Показатели результативности			
		в первоначальной редакции	при корректировке	сумма, тыс. рублей	%	план, чел.		факт	
						в первоначальной редакции	при корректировке	чел.	%
2017	оплате процентов	1 314,4	1 314,4	508,7	38,7	40	40	23	57,5
	найму жилых помещений	-	-	-	-	-	-	-	-
2018	оплате процентов	1 314,4	1 314,4	716,2	54,5	40	40	13	32,5
	найму жилых помещений	50 000,0	20 000,0	6 621,6	33,1	100	100	133	133
2019	оплате процентов	1 314,4	614,4	612,2	99,6	40	25	9	36,0
	найму жилых помещений	50 000,0	35 000,0	30 690,2	87,7	200	200	283	141,5
Всего за период 2017-2019 годов		103 943,2	58 243,2	39 148,9	67,2	-	-	-	-
2020	оплате процентов	1 314,4	-	-	-	25	-	-	-
	найму жилых помещений	35 000,0	-	-	-	200	-	-	-

⁸ Законы края от 08.12.2016 № 2-195 «О краевом бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов», от 30.11.2017 № 4-1155 «О краевом бюджете на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов», от 06.12.2018 № 6-2299 «О краевом бюджете на 2019 год и плановый период 2020–2021 годов».

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

По информации Минстроя необходимый объем бюджетных ассигнований из краевого бюджета определен:

по мероприятию «Возмещение расходов по уплате процентов» – на основании доведенных министерством финансов края предельных объемов бюджетных ассигнований на обеспечение расходных обязательств края на очередной финансовый год и плановый период (при этом данные Краевого реестра пострадавших граждан не учитывались);

по мероприятию «Возмещение расходов по оплате найма жилых помещений» – исходя из среднего размера предоставляемой одному гражданину социальной выплаты 12,5 тыс. рублей в месяц и прогнозируемого общего количества получателей социальных выплат: в 2018 году не более 400 участников долевого строительства, в 2019 году – не более 666 участников долевого строительства (с учетом числа граждан, включенных в Федеральный реестр пострадавших граждан).

Необходимо отметить в 2017-2018 годах невысокий уровень исполнения расходов от уточненного плана по указанным мероприятиям, – не более 55%, что обусловлено заявительным характером расходов на обеспечение выплат, низкой востребованностью отдельных социальных выплат.

В соответствии с разделом 4 подпрограмм Минстрой ежегодно уточняет целевые показатели и затраты по мероприятиям подпрограммы.

Однако в анализируемый период при формировании бюджета ежегодно предусматривался одинаковый объем средств на реализацию мер по возмещению расходов по уплате процентов и на возмещение расходов по оплате найма жилых помещений (соответственно, 1 314,4 тыс. рублей и 50 000,0 тыс. рублей), несмотря на низкий процент исполнения бюджетных назначений. Лишь в 2018-2019 годах объем средств, заложенных в краевом бюджете на указанные цели, был скорректирован осенью соответствующего года при внесении изменений в Законы края о бюджете на 2018 и на 2019 годы. Вместе с тем при формировании краевого бюджета на 2020 год на финансирование расходов по мероприятию «Возмещение расходов по уплате процентов» вновь предусмотрено 1 314,4 тыс. рублей, несмотря на небольшую востребованность этой меры поддержки и ежегодном фактическом расходовании чуть более 700 тыс. рублей на указанные цели.

2. Соблюдение законодательства при использовании бюджетных средств.

В 2017 году в Минстрой поступило 14 заявлений о предоставлении социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов, по всем

приняты решения о предоставлении социальной выплаты. В 2018-2019 годах заявлений не поступало.

За период 2018 – 2019 годов поступило 305 заявлений о предоставлении социальной выплаты на возмещение найма жилых помещений, по результатам рассмотрения которых приняты решения об отказе 17 заявителям (в том числе в 2018 году – 12) по причине отсутствия у граждан права на получение социальной выплаты и предоставления документов не в полном объеме.

В ходе мероприятия проведен выборочный анализ 14 учетных дел по заявлениям граждан о предоставлении социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов и 54 учетных дел по заявлениям граждан о предоставлении социальной выплаты на возмещение найма жилых помещений (по запросу), по результатам которого выявлены недостатки в организации работы Министерства по рассмотрению таких заявлений, повлиявшие на эффективность расходования бюджетных средств.

Нарушения и недостатки при принятии решения о назначении социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов.

1) В нарушение п. 2 ст. 1 Закона края № 10-4663 (в редакции от 24.11.2016) принято решение о назначении социальной выплаты 8 гражданам, не включенным в Краевой реестр пострадавших граждан, предусмотренный ст. 4 Закона края № 10-4663.

2) В нарушение п.п. 2, 3 ст. 2 Закона края № 10-4663, п.п. 3, 5 Порядка предоставления социальной выплаты для возмещения расходов по оплате процентов, утвержденного Постановлением № 281-п, принято решение о назначении социальной выплаты 10 гражданам в отсутствие полного пакета требуемых документов (не представлены документы об оплате всей суммы по договору, подтверждающему право гражданина на получение в собственность жилого помещения, о внесении денежных средств для завершения строительства МКД в жилищно-строительный или иной специализированный потребительский кооператив, копия кредитного договора).

При этом в нарушение п. 10 Порядка предоставления социальной выплаты для возмещения расходов по оплате процентов, утвержденного Постановлением № 281-п, решение об отказе в назначении социальной выплаты, в случае непредставления заявителем в полном объеме документов, указанных в п. 3 названного Порядка, Минстроем не принималось.

3) В нарушение п. 3 ст. 1 Закона края № 10-4663 (в редакции от 24.11.2016) предоставлена социальная выплата на возмещение расходов по уплате процентов по кредитному договору от 17.08.2012, привлеченному до даты, указанной в Законе края № 10-4663 (до 01.01.2014).

Нарушения и недостатки при определении размера социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов, а также при ее перечислении.

1) В нарушение п. 2 ст. 2.1 Закона края № 10-4663 Минстроем осуществлено перечисление 3 гражданам социальных выплат, размер которых рассчитан исходя из суммы кредитных (заемных) средств, превышающей 850 тыс. рублей.

2) Несмотря на то, что согласно п. 2 ст. 2.1 Закона края № 10-4663 размер социальной выплаты определяется пропорционально перечисленным кредитным средствам на завершение строительства МКД, при определении размера социальной выплаты 4 гражданам учитывались кредитные средства, взятые на цели личного потребления, в отсутствие документов, подтверждающих направление их на завершение строительства многоквартирного дома.

3) Выявлены случаи перечисления социальной выплаты отдельным гражданам в нарушение п. 2 ст. 2.1 Закона края № 10-4663 дважды за один и тот же месяц, за период, предшествующий принятию решения о назначении выплаты.

При этом Минстроем не принято мер к взысканию неосновательного обогащения с граждан в виде излишне выплаченной социальной выплаты с учетом ст. ст. 1102, 1109 Гражданского кодекса РФ.

В результате нарушения положений нормативных правовых актов при принятии решения о предоставлении социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов, определении размера выплаты, а также при ее перечислении неправомерные расходы краевого бюджета составили 1 290,0 тыс. рублей.

3) Минстроем в 2017-2019 годах осуществлялось перечисление социальной выплаты 12 гражданам, дома которых введены в эксплуатацию и не исключены своевременно в нарушение ст. 4 Закона края № 10-4663 из адресного перечня незавершенным строительством многоквартирных домов.

Так, из 14 граждан, в отношении которых Минстроем в 2017 году приняты решения о предоставлении социальной выплаты, дома 6 граждан введены в эксплуатацию в 2015-2016 годах (до принятия решения о предоставлении выплаты), а дома еще 6 граждан введены в эксплуатацию в ноябре 2017 года, при этом указанным гражданам продолжалось перечисление социальных выплат в 2018-2019 годах.

Данные факты свидетельствуют о несоблюдении установленного ст. 34 Бюджетного кодекса РФ принципа эффективности использования бюджетных средств, предусматривающего необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности). Неэффективные расходы краевого бюджета на перечисление социальных выплат гражданам, дома которых введены в эксплуатацию и не исключены из адресного перечня, составили 827,8 тыс. рублей, из них 582,4 тыс. рублей перечислено гражданам с вышеуказанными нарушениями Порядка предоставления выплаты.

Нарушения и недостатки при принятии решения о назначении социальной выплаты на возмещение найма жилых помещений.

1) В нарушение п. 7 ст. 2 Закона края № 10-4663, п. 3 Порядка и условий назначения, предоставления, приостановления и прекращения предоставления социальной выплаты на ежемесячное возмещение расходов по оплате найма жилых помещений, утвержденного постановлением Правительства края от 17.04.2018 № 198-п (далее – Порядок назначения выплаты на возмещение найма жилых помещений), принято решение о назначении социальной выплаты 7 гражданам в отсутствие полного пакета требуемых документов, в том числе в 5 случаях в качестве документа, подтверждающего внесение гражданином денежных средств во исполнение договора участия в долевом строительстве МКД, приняты выданные хозяйствующими обществами справки о внесении гражданином суммы по договору.

Между тем в соответствии с законодательством в области бухгалтерского учета хозяйственная операция, в частности по перечислению денег, может быть подтверждена лишь формами первичной учетной документации (кассовым чеком, квитанцией к приходно-кассовому ордеру, платежным поручением)⁹. Такие документы в учетных делах отсутствуют. Кроме того, в 6 делах не имеется документов, подтверждающих внесение заявителем всей суммы по договору участия в долевом строительстве МКД.

В нарушение п. 6 Порядка назначения выплаты на возмещение найма жилых помещений Минстроем решение об отказе в назначении социальной выплаты указанным получателям по причине не предоставления в полном объеме необходимых документов не принималось.

2) В нарушение п. 7 ст. 2 Закона края № 10-4663, п. 4 Порядка назначения выплаты на возмещение найма жилых помещений Минстроем неправомерно принято решение о назначении социальной выплаты 33 заявителям в отсутствие документов, указанных в п. 3 названного Порядка (при повторном обращении граждан с новым договором найма жилого помещения, после принятия Минстроем решения о прекращении предоставления им социальной выплаты в связи с истечением срока действия прежнего договора найма жилого помещения в соответствии с п.п. 17, 18 Порядка назначения выплаты на возмещение найма жилых помещений). Таким образом, Министерством не было проверено соответствие этих граждан на момент повторного обращения условиям предоставления выплаты, в том числе отсутствие у них и (или) членов их семьи жилого помещения на праве собственности либо по договору социального найма, договору найма специализированного жилого помещения.

⁹ Постановление Государственного комитета РФ от 18.08.1998 № 88 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету кассовых операций, по учету результатов инвентаризации», постановление Государственного комитета РФ от 29.05.1998 № 57а, Министерства финансов РФ от 18.06.1998 № 27н «Об утверждении Порядка поэтапного введения в организациях независимо от формы собственности, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, унифицированных форм первичной учетной документации», зарегистрировано в Министерстве юстиции РФ 16.07.1998 № 1561.

С учетом изложенного, в результате нарушения положений нормативных правовых актов при принятии решения о предоставлении социальной выплаты на возмещение найма жилых помещений неправомерные расходы краевого бюджета составили в общей сумме 2 767,0 тыс. рублей.

Нарушения Минстроем порядка рассмотрения заявлений и формирования учетных дел граждан по заявлениям о предоставлении социальных выплат.

1) В нарушение п.п. 2, 3, 7 ст. 2 Закона края № 10-4663, п. 3.3.1.19 Типовой инструкции по делопроизводству, утвержденной Указом Губернатора края от 29.06.2011 № 106-уг, представленные 14 гражданами, обратившимися за выплатами на возмещение расходов по оплате процентов, и 23 гражданами, обратившимися за выплатами на возмещение найма жилых помещений, копии необходимых документов не заверены надлежащим образом должностным лицом Минстроя, осуществляющим прием документов.

2) Выявлены нарушения установленных сроков принятия решений по вопросам назначения, прекращения социальных выплат, а также порядка направления заявителям уведомлений о принятых решениях:

от 4 до 12 рабочих дней нарушались сроки принятия решения о назначении социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов, в адрес 11 граждан не были направлены письменные уведомления о принятом решении (п.п. 8, 10 Порядка предоставления выплаты для возмещения расходов по оплате процентов, утвержденного Постановлением № 281-п);

от 3 до 18 рабочих дней нарушались сроки принятия решений о назначении социальной выплаты на возмещение найма жилых помещений, о прекращении предоставления указанной выплаты, а также направления заявителям уведомлений о принятых решениях (п.п. 4, 5, 18, 19 Порядка назначения социальной выплаты на возмещение найма жилых помещений).

Недостатки механизмов реализации мероприятий.

1) Норма пп. «а» п. 1 ст. 3.1 Закона края № 10-4663 о прекращении предоставления социальной выплаты на возмещение найма жилых помещений в случае приобретения гражданином жилого помещения в собственность позволяет получать социальную выплату в период, когда квартира передана гражданину (обязательство застройщиком исполнено), но право собственности им в установленном порядке не оформлено (выявлен факт, когда гражданин получал социальную выплату на возмещение найма жилого помещения еще 4 месяца после передачи жилого помещения ему по акту приема-передачи).

Исходя из определения понятия «граждане, пострадавшие от действий (бездействия) застройщиков», содержащегося в ст. 1 Закона края № 10-4663, в отсутствие указания на то, что меры государственной поддержки предоставляются пострадавшим гражданам на период завершения строительства и ввода в эксплуатацию проблемного объекта, а также в отсутствие правового регулирования порядка ведения адресного перечня незавершенных

строительством МКД, по смыслу Закона края № 10-4663 государственной поддержке подлежат, в том числе граждане, дома которых введены в эксплуатацию, но с нарушением срока, установленного договором участия в долевом строительстве.

2) Порядками о предоставлении социальных выплат, утвержденными Постановлением № 198-п, двусторонними договорами о предоставлении социальной выплаты не предусмотрена обязанность граждан возратить излишне перечисленные суммы социальной выплаты, а также обязанность уполномоченного органа исполнительной власти края обеспечить возврат средств в судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

3) Пункт 10 Порядка назначения выплаты на возмещение найма жилых помещений, предусматривающий обязанность предоставлять получателями социальной выплаты в Минстрой ежемесячно документы, подтверждающие оплату найма жилого помещения, содержит обременительное требование к гражданам о предоставлении также ежемесячно копии действующего договора найма жилого помещения, ранее предоставленного с заявлением о назначении социальной выплаты. При этом согласно п. 16 названного Порядка не представление копии договора влечет приостановление предоставления социальной выплаты.

Установлено, что указанное положение, как правило, не исполнялось ввиду отсутствия необходимости при наличии в учетном деле копии договора найма, заключенного на срок 11 месяцев, дублировать его предоставление ежемесячно в течение срока действия договора.

Оценка эффективности мер государственной поддержки

По мероприятию «Возмещение расходов по уплате процентов» в подпрограмме «Повышение доступности ипотечного кредитования» и по мероприятию «Возмещение расходов по оплате найма жилых помещений» в подпрограмме «Улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан» Госпрограммы установлены показатели результативности аналогичные ожидаемому непосредственному результату от реализации указанных мероприятий, соответственно:

«количество граждан-участников долевого строительства, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, получивших социальные выплаты»;

«количество предоставленных социальных выплат на возмещение расходов по оплате найма жилых помещений гражданам, пострадавшим от действий (бездействия) застройщиков на территории края».

Однако данные индикаторы не отражают фактическую ситуацию по улучшению в результате произведенных расходов краевого бюджета положения с обманутыми дольщиками в крае. Ожидаемые результаты реализации мероприятий не содержат характеристик основных планируемых конечных

результатов (изменений, отражающих эффект, вызванный реализацией мероприятий): положительное изменение ситуации с обманутыми дольщиками (к примеру, сокращение числа граждан, состоящих в Краевом реестре пострадавших граждан, в связи с восстановлением их прав или сокращение числа проблемных МКД, включенных в адресный перечень т.п.). В связи с этим, по вышеназванным показателям нельзя дать полную объективную оценку государственной поддержке в решении проблем обманутых дольщиков и оценить эффективность расходования средств краевого бюджета на эти цели.

Кроме того, вопреки требованиям п. 4.4 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации, утвержденного постановлением Правительства края от 01.08.2013 № 374-п, отсутствует официально утвержденная методика расчета количественных значений вышеуказанных показателей результативности, источником информации которых указан Минстрой. В связи с чем не ясно, учитывается ли при установлении Министерством значений показателей результативности общее число обманутых дольщиков в крае, которые могут быть потенциальными получателями господдержки.

По сведениям Минстроя значение показателя результативности в анализируемый период по мероприятию «Возмещение расходов по уплате процентов» установлено исходя из количества обратившихся граждан за предоставлением указанной выплаты в 2016 году – 40 человек. Информация, каким образом определено значение показателя результативности по мероприятию «Возмещение расходов по оплате найма жилых помещений» (100 человек в 2018 году и 200 – в 2019 году), не представлена.

В анализируемый период не обеспечено достижение установленных в Госпрограмме плановых значений показателя результативности по мероприятию «Возмещение расходов по уплате процентов». Информация о плановых значениях показателя результативности, его фактических значениях в соотношении с объемами финансирования по указанному мероприятию и количеством граждан, включенных в Краевой реестр пострадавших граждан, представлена в таблице:

Год	Средства краевого бюджета, тыс. рублей			Количество обманутых дольщиков, получивших социальные выплаты, чел.			Количество граждан, включенных в Реестр в соответствии с Законом края № 10-4663, чел.	Доля граждан, получивших выплаты, от включенных в Реестр в соответствии с Законом края № 10-4663, %
	план	факт	%	план	факт	%		
2010	6 808,8	0,0	0	40	0	0	54	0%
2011	667,7	58,4	8,7	40	20	50	65	30,8%
2012	506,0	443,7	87,7	40	40	100	127	31,5%
2013	1 267,9	1 057,5	83,4	40	42	105	130	32,3%
2014	1 314,4	807,9	61,5	40	44	110	132	33,3%
2015	1 203,0	569,7	47,4	42	42	100	135	31,1%
2016	11 978,0	235,2	2,0	40	40	100	135	29,6%
2017	1 314,4	508,7	38,7	40	23	57,5	139	16,5%
2018	1 314,4	716,2	54,5	40	13	32,5	139	9,4%
2019	614,4	612,2	99,6	25	9	36	-	-

Установленные в Госпрограмме плановые значения показателя результативности по мероприятию «Возмещение расходов по оплате найма жилых помещений» перевыполнены, в связи с обращением за предоставлением выплаты большего числа граждан, чем было запланировано. Информация о плановых значениях показателя результативности, его фактических значениях в соотношении с объемами финансирования по указанному мероприятию и количеством граждан, включенных в Федеральный реестр пострадавших граждан, представлена в таблице:

Год	Средства краевого бюджета, тыс. рублей			Количество обманутых дольщиков, получивших социальные выплаты, чел.			Количество граждан включенных в Реестр в соответствии с Федеральным законом № 214-ФЗ, чел.	Доля граждан, получивших выплаты, от включенных в Реестр в соответствии с Федеральным законом № 214-ФЗ, %
	план	факт	%	план	факт	%		
2018	20 000,0	6 621,6	33,1	100	133	133	806	16,5%
2019	35 000,0	30 690,2	87,7	200	283	141,5	723	39,1%

Анализ бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию мероприятий, и плановых значений показателей результативности (ожидаемых результатов от реализации мероприятий) показал, что отсутствует необходимая связь между размером планового значения показателей результативности (количества граждан, которым запланировано перечисление социальной выплаты) и объемом средств краевого бюджета, утвержденным на указанные расходы.

Так, при одинаковых значениях показателя результативности по мероприятию «Возмещение расходов по уплате процентов» (40 человек) плановый объем средств краевого бюджета варьировался от 506,0 тыс. рублей (в 2012 году) до 11 978,0 тыс. рублей (в 2016 году), 1 314,4 тыс. рублей (в 2017-2019 годах). При этом количество граждан, включенных в Краевой реестр пострадавших граждан, с 2012 по 2018 годы увеличилось всего на 12 человек.

Перевыполнение показателей результативности по мероприятию «Возмещение расходов по оплате найма жилых помещений» не повлекло увеличение утвержденных ассигнований на эти цели в связи с тем, что объем средств краевого бюджета по информации Минстроя был рассчитан с учетом количества граждан, включенных в Федеральный реестр пострадавших граждан (исходя из 400 человек в 2018 году и 666 – в 2019 году), а значение показателя результативности определено в количестве, соответственно, 100 человек в 2018 году и 200 – в 2019 году.

По данным Минстроя в части назначения социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов за период действия Закона края № 10-4663 с 2010 года и по состоянию на 31.12.2019 от граждан принято всего 67 заявлений. При этом с 2014 года наблюдается снижение количества граждан, получавших социальную выплату на возмещение расходов по оплате процентов,

с 44 граждан в 2014 году до 9 граждан в 2019 году. Заявления на получение социальной выплаты на завершение строительных работ с даты включения указанной выплаты в Закон края № 10-4663 (01.01.2016) и по состоянию на 31.12.2019 не поступали. В части назначения социальной выплаты на возмещение найма жилых помещений за период с мая 2018 года (времени вступления в силу норм, предусматривающих указанную выплату) и до 31.12.2019 от граждан принято 305 заявлений.

Таким образом, самой востребованной является социальная выплата на возмещение найма жилых помещений, которая была предоставлена в 2019 году в 2 раза большему числу граждан, чем в 2018 году.

Проведение оценки эффективности мер государственной поддержки затрудняет отсутствие указания в Законе края № 10-4663 цели установления таких мер, их функционального назначения (является целью господдержки завершение строительства проблемных домов и ввод их в эксплуатацию, либо снижение социальной напряженности вокруг обманутых дольщиков, в том числе путем оказания финансовой помощи гражданам, чьи дома введены в эксплуатацию, но с нарушением срока).

Установлено, что в результате реализации мероприятий социальную выплату на возмещение расходов по оплате процентов получали менее 17% граждан, включенных в Краевой реестр пострадавших граждан, а выплату на возмещение найма жилых помещений – 39% граждан, включенных в Федеральный реестр пострадавших граждан, что свидетельствует об охвате предусмотренной Законом края № 10-4663 государственной поддержкой незначительного числа обманутых дольщиков.

Несмотря на то, что мерами господдержки, способствующими завершению строительства проблемных домов, могли быть предусмотренные Законом края № 10-4663 выплата на возмещение расходов по оплате процентов по привлеченным кредитам, направленным на завершение строительства МКД, а также выплата на оплату завершения строительных работ, за время действия Закона края № 10-4663 (с 2010 года) из адресного перечня незавершенных строительством многоквартирных домов, содержащего в настоящее время 87 домов, Службой исключено лишь 10 МКД в связи с вводом их в эксплуатацию.

Таким образом, реализация предусмотренных Законом края № 10-4663 мер государственной поддержки оказала незначительное влияние на улучшение ситуации с обманутыми дольщиками в крае.

Стратегией социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года¹⁰ предусматривается развитие системы социальной защиты в отношении тех, кому по объективным причинам требуется забота общества, на принципах социальной справедливости и адресности. При этом адресность

¹⁰ Утверждена постановлением Правительства края от 30.10.2018 № 647-п.

понимается не как категория населения по возрастному или иному признаку, а должна учитывать реальную нуждаемость.

Более того, согласно п. 4.1 Резолюции публичных слушаний по вопросу «О ситуации, сложившейся на рынке долевого строительства в Красноярском крае, и о мерах, направленных на защиту прав обманутых участников долевого строительства»¹¹ Правительству края поручалось разработать проект новой редакции Закона края № 10-4663 с использованием критериев нуждаемости, учитывающих имущественное положение граждан, и предоставлением поддержки в первую очередь гражданам с низким уровнем дохода, которые не имеют собственного жилья и не могут накопить в течение нескольких лет необходимые средства.

Между тем, только одна из трех мер государственной поддержки, предусмотренных Законом края № 10-4663, сформулирована с учетом нуждаемости – социальная выплата по оплате завершения строительных работ, которая предназначена для дольщиков, официально признанных малоимущими. При этом указанная мера поддержки ни разу не была востребована с 2010 года.

Положения нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления других социальных выплат, не учитывают необходимость адресности предоставления меры социальной поддержки, оценки уровня доходов лица, которому такая поддержка предоставляется, и его нуждаемости в предоставлении поддержки.

Таким образом, предусмотренные Законом края № 10-4663 меры государственной поддержки пострадавших граждан оказались малоэффективны, в том числе в связи с тем, что две из них имели низкую востребованность, а третья предоставлялась без учета нуждаемости получателей в помощи за счет средств краевого бюджета. В настоящее время состав мер и условия их предоставления требуют совершенствования с учетом отмеченных в заключении недостатков, а также изменений в федеральном законодательстве (создание на федеральном и краевом уровне фонда защиты прав граждан-участников долевого строительства, а также переход на новую систему финансирования проектов строительства с использованием счетов эскроу).

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

В рамках полномочий, предусмотренных ст. 26.3-1 Федерального закона № 184-ФЗ, принят Закон края № 10-4663, устанавливающий инициативное расходное обязательство края по предоставлению трех социальных выплат гражданам, пострадавшим от действий (бездействия) застройщиков.

Выявлены недостатки нормативного правового регулирования на краевом уровне вопросов государственной поддержки обманутых дольщиков, влияющие

¹¹ Утверждена постановлением Законодательного Собрания края от 19.10.2017 № 4-983П.

как на реализацию прав граждан на получение социальных выплат, так и на эффективность предоставляемых мер господдержки (отсутствие в течение более двух лет определенности для граждан в части органа, куда необходимо обратиться с заявлением о предоставлении выплат, отсутствие правовой регламентации порядка предоставления одной из выплат, а также порядка формирования адресного перечня незавершенных строительством домов и др.).

Сформированный механизм правового и административного обеспечения государственной поддержки обманутых дольщиков в анализируемый период являлся сложным, несогласованным, не исключающим возможное дублирование выполняемых действий между немалым числом органов (организаций), участвующих в процедуре предоставления социальных выплат. При этом выявлены недостатки в осуществлении полномочий органами при реализации положений Закона края № 10-4663.

Кроме того, в настоящее время отсутствует объективная информация о количестве в крае граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, которые могут быть потенциальными получателями социальных выплат, предусмотренных Законом края № 10-4663, и, как следствие, возможность определить финансовую потребность в средствах краевого бюджета на реализацию названного Закона края.

Всего на государственную поддержку граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, в краевом бюджете в 2017-2019 годах предусмотрено 58,2 млн рублей, из которых профинансировано 39,1 млн рублей или 67,2% от назначений. На мероприятие «Возмещение расходов по уплате процентов» в 2017-2019 годах профинансировано 1,8 млн рублей, на мероприятие «Возмещение расходов по оплате найма жилых помещений» в 2018-2019 годах – 37,3 млн рублей.

Выявлены недостатки осуществления в анализируемый период Минстроем предусмотренных ст. 158 Бюджетного кодекса РФ полномочий при планировании расходов краевого бюджета на государственную поддержку пострадавших граждан в соответствии с Законом края № 10-4663. В 2017-2018 годах отмечается невысокий уровень исполнения расходов на указанные цели от уточненного плана – не более 55%.

По результатам выборочного анализа учетных дел по заявлениям граждан о предоставлении социальных выплат выявлены нарушения порядков предоставления выплат, которые повлияли на эффективность расходования бюджетных средств, что свидетельствует о недостатках в организации работы Министерства по рассмотрению таких заявлений. Так, нарушения установлены в 79% от общего числа изученных дел по заявлениям о предоставлении социальной выплаты на возмещение расходов по уплате процентов и в 61% дел по выплатам на возмещение найма жилых помещений.

Установлены недостатки механизмов реализации мероприятий.

В связи с нарушениями отдельных положений нормативных правовых актов при принятии решений о предоставлении социальных выплат неправомерные расходы краевого бюджета составили 4 057,0 тыс. рублей, что составляет 50,2% от общего объема проанализированных средств, в том числе: по выплате на возмещение расходов по оплате процентов – 1 290,0 тыс. рублей; по выплате на возмещение найма жилых помещений – 2 767,0 тыс. рублей.

Неэффективные расходы краевого бюджета на перечисление социальных выплат на возмещение расходов по оплате процентов гражданам, дома которых введены в эксплуатацию и не исключены из адресного перечня, составили 827,8 тыс. рублей (из них 582,4 тыс. рублей перечислено гражданам, в том числе с вышеуказанными нарушениями порядка предоставления выплаты).

Установленные подпрограммами показатели результативности (ожидаемые результаты) не содержат характеристик основных планируемых конечных результатов, отражающих эффект, вызванный реализацией мероприятий (положительное изменение ситуации с обманутыми дольщиками), в связи с чем они не позволяют дать полную объективную оценку государственной поддержке в решении проблем обманутых дольщиков и оценить эффективность расходования средств краевого бюджета на эти цели.

Анализ показал, что предусмотренные Законом края № 10-4663 меры государственной поддержки пострадавших граждан малоэффективны, оказали незначительное влияние на улучшение ситуации с обманутыми дольщиками в крае. Кроме того, сложившаяся система социальной поддержки пострадавших от недобросовестных застройщиков граждан не направлена на помощь наиболее нуждающимся группам населения этой категории, а выделяемые бюджетные ресурсы в основном расходуются на выплаты на возмещение найма жилых помещений, при этом принципы адресности и социальной справедливости (поддерживать тех, кто в этом более всего нуждается) учитываются не в полной мере.

С учетом выявленных по результатам мероприятия недостатков, а также произошедших изменений в федеральном законодательстве в сфере долевого строительства состав мер господдержки обманутых дольщиков и условия их предоставления требуют совершенствования.

Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия

По результатам контрольного мероприятия Правительству Красноярского края предложено провести анализ нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы государственной поддержки обманутых дольщиков в крае, принять меры к устранению в них противоречий, пробелов, в том числе определить:

порядок формирования и утверждения адресного перечня незавершенных строительством многоквартирных домов;

порядок осуществления расчета размера социальной выплаты на возмещение расходов по оплате процентов в случае превышения размера кредита и процентной ставки по кредитному договору предельных значений, установленных в Законе края № 10-4663;

роль органов местного самоуправления в обеспечении государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, с учетом требований ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ, в том числе принять меры к приведению Закона края от 11.11.2010 № 11-5231 «О наделении органа местного самоуправления городского округа город Красноярск отдельными государственными полномочиями в области государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков» в соответствие с действующим краевым законодательством.

Поручить заинтересованным органам исполнительной власти края проанализировать современную ситуацию, сложившуюся в крае в сфере долевого строительства многоквартирных домов, с целью определения числа проблемных объектов, а также количества граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, которые могут быть потенциальными получателями государственной поддержки за счет средств краевого бюджета. По результатам выработать объективное решение о необходимости государственной поддержки обманутых дольщиков путем предоставления социальных выплат, предусмотренных действующей в настоящее время редакцией Закона края № 10-4663.

Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон края № 10-4664, уточнив в нем цели установления мер господдержки, их функциональное назначение, а также состав мер и условия их предоставления, внедрив критерии нуждаемости и адресности.

Министерству строительства Красноярского края предложено:

принять меры по недопущению выявленных нарушений и недостатков при рассмотрении заявлений пострадавших граждан о предоставлении социальных выплат, а также по устранению их причин и условий, в том числе организовать систематический контроль за качеством исполнения сотрудниками Министерства должностных обязанностей по подготовке решений о назначении социальных выплат;

утвердить административный регламент по предоставлению государственной услуги по оказанию государственной поддержки пострадавшим гражданам в соответствии с Законом края № 10-4663;

изменить показатели результативности (ожидаемый результат) по мероприятию «Возмещение расходов по уплате процентов» в подпрограмме «Повышение доступности ипотечного кредитования» и по мероприятию

«Возмещение расходов по оплате найма жилых помещений» в подпрограмме «Улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан» Госпрограммы так, чтобы они позволяли дать полную объективную оценку государственной поддержки в решении проблемы обманутых дольщиков и определить фактический результат улучшения ситуации в указанной сфере. Утвердить методику расчета количественных значений вышеуказанных показателей результативности или определить их на основе данных государственного статистического наблюдения;

внести в установленном порядке изменения в Порядки предоставления социальных выплат, типовые формы двустороннего договора о предоставлении выплаты, утвержденные Постановлением № 198-п, устранив в них указанные в заключении недостатки, в том числе предусмотрев обязанность граждан возвратить излишне перечисленные суммы социальной выплаты, а также обязанность уполномоченного органа исполнительной власти края обеспечить возврат таких средств в судебном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Службе строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края – в установленном порядке внести изменения в адресный перечень незавершенных строительством многоквартирных домов с учетом степени готовности многоквартирных домов, как того требует п. 2 ст. 4 Закона края № 10-4663, исключив из него дома, строительство которых завершено.

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

**Экспертно-аналитическое мероприятие
«Мониторинг реализации в Красноярском крае
региональных проектов, направленных на достижение
результатов национальных проектов (программ)»**

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 07 мая 2020 года № 7)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с пунктом 1.2.2 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2020 год.

Объекты мероприятия: Правительство Красноярского края, Управление проектной деятельности Правительства Красноярского края, министерство финансов Красноярского края.

Исследуемый период: 2019 год.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Общие сведения

На уровне Российской Федерации и в крае сформирована достаточная нормативная правовая база для регулирования вопросов проектной деятельности.

На краевом уровне обеспечена преемственность принятых методических и иных документов по вопросам реализации региональных проектов, при этом функции управления проектной деятельности Правительства края не учитывают отдельные положения постановления Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее – постановление Правительства РФ № 1288) в отношении регионального проектного офиса.

При этом Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Законом края от 24.12.2015 № 9-4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае» не предусмотрены такие документы стратегического планирования, как национальные и региональные проекты (программы). Нормативно-правовыми актами РФ и края не закреплён статус указанных документов.

Компетенция участников процесса управления проектной деятельностью в крае определена Положением об организации проектной деятельности, утвержденным постановлением Правительства края от 05.04.2019 № 157-п. Дополнительные компетенции для регионального проектного офиса края закреплены в постановлении Правительства края от 12.09.2019 № 461-п «Об утверждении Положения об управлении проектной деятельности Правительства Красноярского края». Отдельные (специальные) цели, задачи и функции в области проектного управления в положениях об органах власти края не выделены.

Система управления проектной деятельностью в крае представляет собой матричную структуру¹², построенную на основе принципа двойного подчинения: с одной стороны, непосредственному руководителю в соответствии с должностным регламентом по месту работы, с другой – руководителю временной команды проекта, который наделен соответствующими полномочиями и несет ответственность за сроки, качество и ресурсы.

За реализацией региональных проектов в крае осуществляется всесторонний контроль как со стороны участников процесса управления проектной деятельностью, так и со стороны контрольно-надзорных и правоохранительных органов, а также общественности.

Несмотря на использование в процессе управления проектной деятельностью автоматизированных информационно-аналитических систем, способствующих повышению эффективности реализации функций по планированию, исполнению и оценке реализации региональных проектов, направленных на достижение национальных проектов (программ), требуется дальнейшая их доработка и оптимизация в целях повышения оперативности работы, исключения дублирующей информации и обеспечения единого источника данных.

Техническое сопровождение процесса управления проектной деятельностью обеспечивают автоматизированные информационно-аналитические системы.

В крае в сфере информационно-телекоммуникационного сопровождения реализации региональных проектов функционируют 15 автоматизированных информационно-аналитических систем, обладающих схожим функционалом – внесение сведений, арифметические итерации, агрегирование, формирование отчетов, а также ведение различных реестров данных.

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 1288 формирование, согласование (одобрение), утверждение и представление информации и документов, разрабатываемых при осуществлении проектной деятельности, осуществляются в подсистеме управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет».

В рамках реализации отдельных проектов (программ) функционируют 12 отраслевых автоматизированных информационно-аналитических систем сопровождения проектов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, отвечающими за их реализацию (СОУ «Эталон», СКДФ, ГИС ПК «Катарсис», ИС «Мониторинг», ИС telecom.it и др.).

Для планирования и анализа исполнения краевого бюджета, а также управления закупками также используются краевые автоматизированные системы АСУ БП «АЦК-Финансы» и АСУЗКК.

¹² Создается путем совмещения линейной и программно-целевой структур

Функционирование общих и специализированных (отраслевых) автоматизированных информационно-аналитических систем создает двойную нагрузку на специалистов – участников системы проектного управления ввиду необходимости заполнения больших массивов данных (в том числе дублирующих друг друга в разных программах).

В свою очередь, аккумулирующая в себе значительные потоки информации подсистема управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет» характеризуется значительными недостатками со стороны постоянных пользователей, в число которых входят: длительный период ожидания подключения к системе и обработки информации, невозможность оперативной работы, неправильное или неполное отображение данных и т.п.

Доступ к автоматизированным системам предоставлен всем органам исполнительной власти края, отвечающим за реализацию мероприятий региональных проектов, при этом управление проектной деятельности Правительства края имеет доступ только в ГИИС «Электронный бюджет».

Контрольно-счетным органам субъектов РФ возможность получения доступа к подсистеме управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет» предоставлена только в 2020 году.

Таким образом, отсутствие у контрольно-счетных органов доступа к подсистеме управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет» не позволяло им обладать оперативной информацией о ходе реализации региональных проектов на территории субъекта РФ в 2019 году.

*Анализ содержания региональных проектов, реализуемых в крае
(включая цели, задачи, основные ожидаемые результаты)*

Начиная с 2019 года, край принимает участие в реализации 11 национальных проектов (программ) (далее – НП), а также Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Не предусмотрено участие края в НП «Наука».

По состоянию на 31.12.2019 в крае реализуется 51 региональный проект (далее – РП), что подтверждено заключенными между уполномоченными федеральными и краевыми органами власти соглашениями.

Не предусмотрено участие регионов в реализации отдельных федеральных проектов, направленных на решение таких задач, как:

повышение доступности ипотеки для семей, в том числе – для семей с детьми (федеральный проект «Ипотека», НП «Жилье и городская среда»);

переход промышленности на наилучшие доступные технологии и строгие природоохранные стандарты с целью снижения негативного воздействия на окружающую среду (федеральный проект «Внедрение наилучших доступных технологий», НП «Экология» которым предусматривается прямое предоставление предприятиям субсидий из федерального бюджета).

Распоряжением Правительства края от 22.01.2019 №45-р определены лица, являющиеся руководителями региональных проектов и осуществляющие подписание соглашений об их реализации на территории края и утверждение паспортов, а также являющиеся ответственными за внешнее согласование паспортов в ГИИС «Электронный бюджет».

В реализации региональных проектов задействовано 16 органов исполнительной власти края, в том числе: 13 министерств, 2 агентства, а также Управление Губернатора края по безопасности.

В соответствии с Положением об организации проектной деятельности документом, описывающим основные параметры регионального проекта, в том числе его цель, показатели и результаты, является паспорт регионального проекта.

Паспорт регионального проекта разрабатывается по форме согласно приложению к Методическим рекомендациям по подготовке региональных проектов, разработанным в целях подготовки региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, определенных Указом Президента РФ № 204 (далее – Методические рекомендации).

По состоянию на 31.12.2019 Правительством края утверждено 50 паспортов региональных проектов. Паспорт регионального проекта «Коммуникации между центрами экономического роста» Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры не утвержден по причине технической ошибки (ошибочно установлен результат регионального проекта по направлению расходов 53890 «Развитие инфраструктуры дорожного хозяйства, обеспечивающей транспортную связанность между центрами экономического роста», в связи с чем в паспорте не отражаются средства федерального бюджета, предусмотренные на его достижение).

Стоит отметить, что форма паспортов региональных проектов не соответствует форме, установленной Методическими рекомендациями, в части распределения бюджетных средств по источникам финансирования раздела «Финансовое обеспечение реализации регионального проекта».

В результате анализа региональных проектов на предмет согласованности и сбалансированности заявленных целей и задач (результатов), в целом установлена их объективная смысловая взаимосвязь и соответствие.

При этом в ходе проведенного анализа региональных проектов были выявлены следующие недостатки.

По отдельным региональным проектам совокупность поставленных задач (ожидаемых результатов) недостаточна для достижения установленных целевых ориентиров.

Так, в рамках РП «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности» (НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы») задача по обеспечению доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к предоставляемому на льготных условиях имуществу за счет дополнения общего количества объектов в перечнях государственного и муниципального имущества, предназначенного для предоставления в аренду, способствует реализации заявленной цели только в аспекте расширения имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, тогда как содержание цели включает также снижение административной нагрузки на малые и средние предприятия, создание благоприятных условий осуществления деятельности для самозанятых граждан.

РП «Системные меры по повышению производительности труда» (НП «Производительность труда и поддержка занятости») предложено недостаточно мер для реализации цели по стимулированию роста производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики. Задачи, акцентированные на вовлечение предприятий в реализацию регионального проекта, проведение его мониторинга, консультирование и обучение работников, не покрывают потребности в ключевых факторах реализации потенциала роста производительности труда предприятий: оптимизации и цифровизации производственных и бизнес процессов, внедрение технологических инноваций.

Задачи РП «Безопасность дорожного движения» (НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги») направлены только на профилактику детского дорожно-транспортного травматизма, тогда как заявленная цель предполагает снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий всех категорий населения.

Установлены случаи отсутствия качественных или количественных характеристик поставленных задач (результатов), позволяющих однозначно оценить их достижение.

Так, в рамках РП «Кадры для цифровой экономики» (НП «Цифровая экономика») поставлена задача по обеспечению экспертно-аналитического и организационно-методического сопровождения реализации регионального проекта, однако отсутствует детализированное описание методов и количественных величин, с помощью которых будут достигнуты результаты.

Аналогичная ситуация наблюдается в рамках РП «Популяризация предпринимательства» (НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»): качественные и количественные характеристики отсутствуют в рамках задачи по реализации комплексных программ по вовлечению в предпринимательскую деятельность и содействию созданию собственного бизнеса для каждой целевой группы.

Отсутствие единого подхода к постановке задач (результатов), выражающееся в отражении в их содержании количественных характеристик, не адаптированных на региональный уровень.

Так, задачей РП «Успех каждого ребенка» (НП «Образование») предусмотрено обеспечение не менее 900 тысяч детей рекомендациями по построению индивидуального учебного плана в соответствии с выбранными профессиональными компетенциями. Указанная количественная характеристика охватывает федеральный масштаб, в то время как иные задачи (результаты) сформулированы пропорционально региональному уровню развития.

Отражение в паспортах региональных проектов задач (результатов), не подлежащих реализации на территории края, что подтверждается установленными нулевыми значениями по годам реализации региональных проектов. Наличие указанного недостатка зафиксировано по РП «Успех каждого ребенка» (НП «Образование»), РП «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию» (НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»).

Наличие в паспортах региональных проектов противоречивых сведений, технических ошибок (орфографические неточности, различия в единицах измерения).

В рамках РП «Успех каждого ребенка» (НП «Образование») значения результатов поставленной задачи по годам реализации не совпадает со значениями, указанными в характеристике результата.

В РП «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» (НП «Здравоохранение») единицы измерения, обозначенные в наименовании задачи по организации автоматизированных рабочих мест, не совпадают с единицами измерения количественной характеристики по годам реализации проекта.

Реализация региональных проектов осуществляется в рамках 17 из 22 государственных программ края.

В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2024 года одним из приоритетных направлений, реализуемых в целях развития механизма стратегического и проектного управления, является обеспечение интеграции федеральных проектов и государственных программ, включая проекцию на региональные проекты и государственные программы субъектов РФ, исходя из целевой роли государственных программ как эффективного инструмента организации проектной и процессной (текущей) деятельности государственных (муниципальных) органов, отражающего взаимосвязь ресурсного обеспечения и ожидаемых результатов.

Проведенный анализ показал, что по кругу охватываемых сфер хозяйственного, социально-экономического развития региона действующая система госпрограмм значительно шире проблематики, содержащейся в реализуемых на территории края региональных проектах. Региональные проекты отражаются в виде структурных элементов в составе соответствующих государственных программ, к сфере реализации которых они относятся. Однако не все ключевые направления, задачи и иные компоненты региональных проектов внедрены в содержание государственных программ, что не обеспечивает полной сбалансированности между указанными документами.

Более того, наблюдается рассредоточение бюджетных ресурсов между финансированием мероприятий региональных проектов и госпрограмм края, имеющих единую или схожую целевую направленность.

Так, проведение мероприятий, направленных на развитие социальной активности, творческого потенциала, привлечение к здоровому образу жизни граждан финансируется как вне рамок региональных проектов (государственная программа края «Развитие образования»), так и в рамках РП «Социальная активность» (НП «Образование»), РП «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек» (НП «Демография»).

Финансовая поддержка реализации мероприятий по развитию движений «Ворлдскиллс» и «Абилимпикс» осуществляется и в рамках госпрограммы края «Развитие образования» и в рамках РП «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)» (НП «Образование»).

Кроме того, в рамках РП «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» (НП «Демография») поставлена задача по обеспечению женщинам в период отпуска по уходу за ребенком в возрасте до трех лет прохождения переобучения и повышение квалификации, однако финансирование указанного мероприятия предусмотрено в рамках государственной программы края «Содействие занятости населения».

Мониторинг реализации региональных проектов в крае осуществляется по 189 целевым показателям, из которых в 2019 году 25 показателей не подлежат контролю ввиду установления нулевых плановых значений.

В госпрограммах края учтено 38 из 189 целевых показателей региональных проектов.

Показатели региональных проектов в целом соответствуют по наименованиям и плановым значениям показателям государственных программ (установлены отдельные несущественные различия по наименованиям).

Вместе с тем плановые значения 2 показателей региональных проектов не согласуются с целевыми показателями государственных программ края, что противоречит принципу интеграции региональных проектов в госпрограммы.

№ п/п	Наименование показателя в соответствии с паспортом регионального проекта	Плановое значение	Наименование показателя в соответствии с государственной программой	Плановое значение
1	РП «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» (НП «Жилье и городская среда») <i>Показатель: «Количество квадратных метров, расселенного аварийного жилищного фонда в Красноярском крае», тыс.кв.м</i>	4,60	ГП «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан» <i>Показатель: «Площадь расселенного аварийного жилищного фонда на территории муниципальных образований Красноярского края», тыс.кв.м.</i>	6,48
2	РП «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта и подготовка спортивного резерва» («Спорт - норма жизни») (НП «Демография») <i>Показатель: «Уровень обеспеченности граждан спортивными сооружениями, исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта», %</i>	51,70	ГП «Развитие физической культуры и спорта» <i>Показатель: «Уровень обеспеченности населения спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта», %</i>	51,42

В ходе анализа соответствия установленных целевых показателей, отраженных в паспортах, соглашениях о реализации и отчетах о ходе реализации региональных проектов, выявлено, что сбалансированность документов по указанному аспекту не обеспечена.

Отдельные показатели и их значения, предусмотренные паспортами региональных проектов, не согласованы с показателями и их значениями, содержащимися в соглашениях о реализации.

Так, по РП «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» (НП «Производительность труда и поддержка занятости») в соглашении установлено 3 показателя, которые не отражены в паспорте регионального проекта. Из 7 показателей, предусмотренных паспортом РП «Экспорт продукции АПК Красноярского края» (НП «Международная кооперация и экспорт») в соглашении установлен только 1 показатель.

Анализ полноты, объективности и обоснованности состава и значений показателей региональных проектов показал следующее.

Объективность установленных на 2019 год значений показателей в полной мере не соблюдена ввиду наличия факта неоднократной корректировки, как самих показателей, так и их целевых значений, в том числе в четвертом квартале 2019 года.

Так, дополнительным соглашением от 15.12.2019 № 073-2019-Е60024-1/2 к соглашению о реализации РП «Молодые профессионалы (повышение

конкурентоспособности профессионального образования)» (НП «Образование») значение показателя «Доля обучающихся, завершающих обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам среднего образования, прошедших аттестацию с использованием механизма демонстрационного экзамена» снижено с 4,5% до 2,77%.

Значение показателя «Количество волонтеров, вовлеченных в программу «Волонтеры культуры» РП «Творческие люди» (НП «Культура») дополнительным соглашением к соглашению о реализации регионального проекта от 12.11.2019 № 054-2019-А20024-1/1 увеличено почти в 40 раз (с 5 до 196 человек).

По отдельным региональным проектам зафиксировано отсутствие взаимосвязи установленных целевых показателей с заявленными целями и задачами, на достижение которых они направлены.

Так, в рамках РП «Создание системы поддержки фермеров и развития сельской кооперации» (НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы») установленный показатель «Количество вновь созданных субъектов малого и среднего предпринимательства в сельском хозяйстве, включая крестьянские (фермерские) хозяйства и сельскохозяйственные потребительские кооперативы» не имеет прямой взаимосвязи с реализацией задач регионального проекта, а именно, не содержит зависимости динамики количества вновь созданных субъектов малого и среднего предпринимательства от фактора государственной поддержки, что создает потребность в его корректировке.

Состав целевых показателей по отдельным региональным проектам является недостаточным или избыточным, что приводит к затруднению оценки эффективности их реализации.

В рамках РП «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности» (НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы») предусмотрен один показатель «Количество самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус, с учетом введения налогового режима для самозанятых», который, хоть и связан напрямую с поставленной целью по созданию благоприятных условий осуществления деятельности для самозанятых граждан, однако недостаточен для реализации иных аспектов заявленной цели в части снижения административной нагрузки на малые и средние предприятия и расширения имущественной поддержки.

По РП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (НП «Экология») показатель «Доля импорта оборудования для обработки и утилизации твердых коммунальных отходов» является избыточным, поскольку свидетельствует лишь о динамике ввоза оборудования, а не о его вводе в эксплуатацию с целью достижения эффективности обращения с отходами производства и потребления.

Установлены факты отсутствия взаимосвязи между достижением плановых значений целевых показателей региональных проектов и финансовым обеспечением, направленным на их достижение.

Так, в рамках РП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (НП «Экология») в 2019 году финансирование ввода в промышленную эксплуатацию мощностей по обработке твердых коммунальных отходов и мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки твердых коммунальных отходов не предусмотрено, однако запланированные к достижению в отчетном году показатели «Доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» и «Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» перевыполнены на 9,1% и 0,1% соответственно.

Напротив, на реализацию мероприятий дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования и объектов улично-дорожной сети, в частности, на выполнение дорожных работ в целях приведения сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения в нормативное состояние в 2019 году выделены бюджетные средства в суммарном размере 4 396,1 млн рублей, однако по причине сохранения высокого уровня естественного износа асфальтобетонного покрытия, показатель «Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям» (РП «Дорожная сеть», НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги») не был достигнут.

На строительство и реконструкцию (модернизацию) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки, в рамках РП «Чистая вода» (НП «Экология»), целью которого является повышение качества питьевой воды для населения, в 2019 году направлены бюджетные средства в сумме 92,4 млн рублей, при этом плановое значение показателя «Доля населения Красноярского края, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения» остается равным базовому значению, рассчитанному по состоянию на 31.12.2017 – 88,5%.

Стоит отметить, что по отдельным показателям региональных проектов итоговые значения формируются в сроки более поздние, чем принятие годовой отчетности органов государственной власти, что может привести к искажению реально сложившейся ситуации по исполнению региональных проектов.

Финансовое обеспечение реализации в крае региональных проектов

Законом Красноярского края от 06.12.2018 № 6-2299 «О краевом бюджете на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов» (далее – Закон края о бюджете) в 2019 году утверждены расходы на реализацию региональных проектов в сумме 20 827,2 млн рублей (8,2% от общего объема расходов краевого бюджета), в том числе:

средства федерального бюджета – 9 346,9 млн рублей;

средства краевого бюджета – 10 185,6 млн рублей;

средства государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Фонд ЖКХ) – 1 294,7 млн рублей (предоставляемых бюджету края в форме финансовой поддержки с целью осуществления мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда).

В соответствии со сводной бюджетной росписью по состоянию на 31.12.2019 запланированный объем финансирования региональных проектов составил 21 152,3 млн рублей, что на 325,1 млн рублей больше утвержденного Законом края о бюджете.

Информация об объемах расходов краевого бюджета на реализацию региональных проектов в 2019 году в разрезе источников финансирования представлена в таблице:

(млн рублей)

Источники финансирования	Закон о краевом бюджете № 3-8030	Сводная бюджетная роспись	Отклонение (- уменьшение, + увеличение)
ВСЕГО расходов на реализацию региональных проектов	20 827,2	21 152,3	+325,1
в том числе:			
федеральный бюджет	9 346,9	9 775,5	+428,6
% от общего объема	44,9	46,2	+1,3
краевой бюджет	10 185,6	10 082,1	-103,5
% от общего объема	48,9	47,7	-1,2
средства Фонда ЖКХ	1 294,7	1 294,7	0,0
% от общего объема	6,2	6,1	-0,1

Доля средств краевого бюджета в структуре источников финансирования региональных проектов сопоставима с долей средств федерального бюджета и составляет – 47,7%.

Финансирование мероприятий 13 региональных проектов в 2019 году не предусмотрено.

Наибольший объем финансирования в 2019 году предусмотрен на реализацию региональных проектов в рамках 3 национальных проектов (13 190,8 млн рублей, или 62,4% от общего объема расходов на реализацию региональных проектов), в том числе: НП «Демография» – 5 313,1 млн рублей, НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги» – 4 728,4 млн рублей, НП «Жилье и городская среда» – 3 149,3 млн рублей.

Наименьший объем финансирования предусмотрен на реализацию региональных проектов в рамках НП «Производительность труда и поддержка занятости» и НП «Международная кооперация и экспорт» – 44,6 млн рублей и 65,7 млн рублей соответственно.

В 2019 году заключено 34 соглашения о предоставлении субсидий (иных межбюджетных трансфертов) из федерального бюджета бюджету края (далее – соглашение) на срок от 1 года до 3-х лет на общую сумму 7 883,8 млн рублей, в том числе:

19 соглашений – на предоставление субсидий на общую сумму 3 832,1 млн рублей;

15 соглашений – на предоставление иных межбюджетных трансфертов на общую сумму 4 051,7 млн рублей.

В соответствии с условиями 25 соглашений о предоставлении из федерального бюджета бюджету края субсидий (иных межбюджетных трансфертов) на софинансирование расходных обязательств края, направленных на достижение результатов региональных проектов, уровень софинансирования за счет средств федерального бюджета варьируется от 95,0% до 100,0% от общего объема соответствующего расходного обязательства.

В рамках соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета от 16.08.2019 № 054-09-2019-197 (региональный проект «Культурная среда») общий объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходных обязательств в 2019 году равен нулю, вследствие этого уровень софинансирования также определен равным 0,0%.

В целом уровень софинансирования расходных обязательств за счет средств федерального бюджета по соглашениям составил 92,8%, что существенно отличается от показателя, рассчитанного исходя из общего объема расходов на реализацию региональных проектов (46,2%).

Также в рамках дополнительной финансовой помощи бюджету края из федерального бюджета в 2019 году предусмотрены субвенции в сумме 1 624,9 млн рублей по 3 региональным проектам:

РП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» (НП «Демография») – 1 369,5 млн рублей (на осуществление ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка);

РП «Сохранение лесов» (НП «Экология») – 213,5 млн рублей (на увеличение площади лесовосстановления, формирование запаса лесных семян для лесовосстановления, приобретение специализированной лесохозяйственной техники и оборудования, а также лесопожарной техники и оборудования);

РП «Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения на территории Красноярского края» («Старшее поколение») (НП «Демография») – 41,8 млн рублей (на приобретение не менее 22 единиц автотранспорта в целях доставки лиц старше 65 лет, проживающих в сельской местности, в медицинские организации).

Министерством строительства края и Фондом ЖКХ заключено дополнительное соглашение от 11.06.2019 № 1/58/ПС к договору о предоставлении и использовании финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации на переселение граждан из аварийного жилищного фонда на сумму 1 294,7 млн рублей.

В полном объеме за счет средств федерального бюджета реализованы мероприятия 5 региональных проектов:

РП «Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры («Цифровая культура»)» (НП «Культура»);

РП «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях» (НП «Производительность труда и поддержка занятости»);

РП «Сохранение лесов» (НП «Экология»);

РП «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» (НП «Здравоохранение»);

РП «Борьба с онкологическими заболеваниями» (НП «Здравоохранение»).

Из 38 региональных проектов, обеспеченных в 2019 году финансированием, по 12 региональным проектам средства федерального бюджета не предусмотрены.

Установлены факты несоответствия объемов ассигнований, утвержденных сводной бюджетной росписью, объемам финансирования в паспортах региональных проектов.

Согласно паспортам объем финансирования региональных проектов в 2019 году составляет 20 518,4 млн рублей, что меньше утвержденных сводной бюджетной росписью на 633,9 млн рублей. Отклонения зафиксированы по 7 региональным проектам, из них по 3 региональным проектам на суммы более 100 млн рублей (РП «Информационная инфраструктура» (НП «Цифровая экономика»); РП «Финансовая поддержка семей при рождении детей» (НП «Демография»); РП «Цифровое государственное управление» (НП «Цифровая экономика»).

По 11 региональным проектам в паспортах отсутствует раздел «Финансовое обеспечение реализации регионального проекта», что не соответствует пункту 15 Методических рекомендаций, при этом по 4 из них в 2019 году предусмотрены расходы на проектные мероприятия.

Паспортами 3 региональных проектов (РП «Информационная инфраструктура» (НП «Цифровая экономика»), РП «Информационная безопасность» (НП «Цифровая экономика»), РП «Цифровое государственное управление» (НП «Цифровая экономика»)) установлены нулевые значения объемов финансирования мероприятий, в то время как сводной бюджетной росписью средства на их реализацию предусмотрены.

По состоянию на 31.12.2019 расходы на реализацию региональных проектов исполнены в сумме 20 089,1 млн рублей, или на 95,0%, в том числе:

средства федерального бюджета – исполнены в сумме 9 185,5 млн рублей (94,0%);

средства краевого бюджета – 9 873,9 млн рублей (97,9%);

средства Фонда ЖКХ – 1 029,7 млн рублей (79,5%).

По итогам 2019 года не исполнены бюджетные ассигнования на реализацию региональных проектов в сумме 1 063,2 млн рублей.

Статьей 2 Федерального закона от 12.11.2019 № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году» определено, что остатки средств федерального бюджета на 01.01.2020, образовавшиеся в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов, направляются в 2020 году на увеличение сверх объемов, установленных Федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Информация об исполнении расходов краевого бюджета, предусмотренных на реализацию региональных проектов в разрезе национальных проектов, представлена в таблице:

(млн рублей)

№ п/п	Код НП	Наименование национального проекта	Утверждено сводной бюджетной росписью на 31.12.2019	Исполнение по состоянию на 31.12.2019	Уровень исполнения (%)
ВСЕГО расходов на реализацию региональных проектов			21 152,3	20 089,1	95,0
1	A	НП «Культура»	117,2	117,2	99,98
2	D	НП «Цифровая экономика»	466,1	447,9	96,12
3	E	НП «Образование»	2 764,9	2 697,4	97,56
4	F	НП «Жилье и городская среда»	3 149,3	2 798,4	88,86
5	G	НП «Экология»	1 329,8	1 060,9	79,78
6	I	НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	432,5	432,4	99,98
7	L	НП «Производительность труда и поддержка занятости»	44,6	38,4	86,09
8	N	НП «Здравоохранение»	2 740,6	2 730,1	99,62
9	P	НП «Демография»	5 313,1	5 260,8	99,02
10	R	НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	4 728,4	4 456,1	94,24
11	T	НП «Международная кооперация и экспорт»	65,7	49,3	74,99
12	V	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	-	-	-

Высокий уровень освоения бюджетных средств свыше 99,0% отмечен при реализации региональных проектов в рамках следующих национальных проектов: НП «Культура» – 99,98%, НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» – 99,98%, НП «Здравоохранение» – 99,62%, НП «Демография» – 99,02%.

Небольшие отклонения обусловлены заявительным характером ряда расходов, невыполнением подрядчиком своих обязательств и сложившейся экономией по итогам проведения торгов.

Объем неисполненных бюджетных ассигнований по НП «Жилье и городская среда» составил 350,9 млн рублей (11,1% от общего объема средств, предусмотренных на его реализацию), из них по причине неосвоения средств по РП «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» в сумме 285,8 млн рублей (265,0 млн рублей – средства Фонда ЖКХ, будут освоены в полном объеме в 2020 году) и РП «Формирование комфортной городской среды» в сумме 64,6 млн рублей.

Наличие остатков обусловлено снижением стоимости приобретаемых жилых помещений по итогам проведения процедур закупок жилых помещений и выплате возмещения собственникам жилых помещений за изымаемые жилые помещения на основании оценки, а также оплате контракта только на разработку проектно-сметной документации в рамках иного межбюджетного трансферта, предоставленного муниципальному образованию г. Енисейск.

По НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги» не исполнены расходы в сумме 230,5 млн рублей (5,8% от общего объема средств, предусмотренных на его реализацию), из них 228,5 млн рублей не освоены по причине позднего срока выделения дополнительного финансирования из федерального бюджета на мероприятия РП «Дорожная сеть» и окончания сезона производства дорожных работ в связи с погодными условиями.

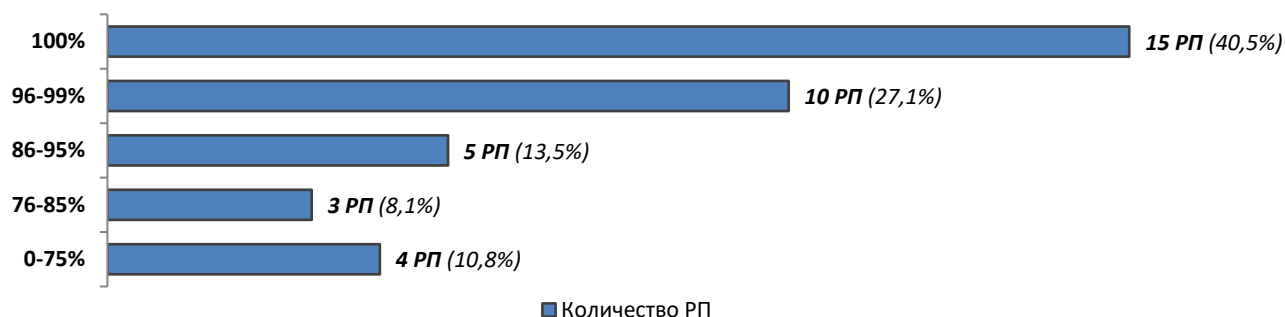
Самые низкие показатели (исполнение ниже 80%) по итогам 2019 года сложились по двум национальным проектам НП «Экология» (79,78%) и НП «Международная кооперация и экспорт» (74,99%), преимущественно, по причине несостоявшихся работ по реконструкции туристического объекта в связи с отрицательным заключением государственной экспертизы в рамках РП «Экспорт услуг», а также за счет образовавшейся по итогам проведения конкурсов муниципальными образованиями г. Канск и г. Минусинск экономии в рамках РП «Чистая вода».

В полном объеме не исполнены средства, предусмотренные на реализацию РП «Кадры для цифровой экономики» (НП «Цифровая экономика») которые планировалось направить на создание и поддержку функционирования организаций дополнительного образования детей и (или) детских объединений на базе школ для углубленного изучения математики и информатики. Неисполнение связано с поздним заключением соглашения между получателем средств и Министерством Просвещения РФ (заключено 28.12.2019). Соглашение между министерством образования края и АНО ДТ «Кванториум» планируется заключить в 2020 году.

Наименьший уровень освоения бюджетных ассигнований 60,5% отмечен по РП «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» (НП «Производительность труда и поддержка занятости») в связи с экономией, сложившейся по ряду

причин: снижение по сравнению с планируемым объемом финансирования стоимости обучения персонала предприятий, недостаток оборотных средств у работодателей для обучения работников, неготовность направлять работников на длительное обучение с отрывом от производства, несоответствие работодателей условиям предоставления субсидий.

Информация об уровне исполнения бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию региональных проектов, представлена на диаграмме:



Информация об исполнении расходов краевого бюджета, предусмотренных на реализацию региональных проектов в разрезе видов расходов, представлена в таблице:

(млн рублей)

Наименование вида расходов	Код ВР	Утверждено сводной бюджетной росписью	Исполнено	% исполнения
ВСЕГО расходов на реализацию региональных проектов		21 152,4	20 089,1	95,0
Иные закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	240	3 586,9	3 526,1	98,3
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	300	2 511,6	2 501,2	99,6
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	400	2 636,9	2 134,3	80,9
Межбюджетные трансферты	500	8 729,4	8 263,1	94,7
Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	600	3 365,4	3 353,6	99,6
Субсидии юридическим лицам (кроме некоммерческих организаций), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг	810	322,2	310,8	96,5

В структуре бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию региональных проектов, по видам расходов бюджета наибольшую долю составили расходы на предоставление межбюджетных трансфертов, осуществление закупочной деятельности для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, а также на предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям.

Наибольший уровень освоения бюджетных средств зафиксирован по расходам на социальное обеспечение и иные выплаты населению и расходам на предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям – по 99,6% соответственно.

Исполнение расходов на предоставление межбюджетных трансфертов составило 94,7%. В составе межбюджетных трансфертов наибольший объем бюджетных ассигнований приходится на консолидированные субсидии бюджетам муниципальных образований – 3 837,1 млн рублей (46,4% от общего объема межбюджетных трансфертов), а также субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности – 2 922,6 млн рублей (35,4%).

Наименьший уровень исполнения зафиксирован по расходам на капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности – 80,9%.

Анализ основных итогов реализации в крае региональных проектов (включая соблюдение сроков, реализацию мероприятий и достижение показателей)

В рамках реализации региональных проектов в 2019 году предусмотрено выполнение 123 задач (результатов), 119 (96,7%) из которых по состоянию на 31.12.2019 достигнуты.

Не достигнуто 4 задачи (результата) по следующим региональным проектам:

РП «Цифровая образовательная среда» (НП «Образование») – установленный процент образовательных организаций, обновивших информационное и функциональное наполнение общедоступных информационных ресурсов в сети Интернет, не достигнут, так как достижение результата регионального проекта напрямую связано с выполнением мероприятий федерального проекта, запланированные мероприятия по которому Министерством просвещения РФ не реализованы;

РП «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» (НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы») – установленный процент субъектов МСП, охваченных услугами Центров «Мой бизнес», не достигнут по причине позднего принятия нормативных правовых актов на федеральном уровне, что повлекло за собой позднее предоставление субсидии;

РП «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» (НП «Здравоохранение») – по состоянию на 31.12.2019 приобретено 25 мобильных медицинских комплексов вместо запланированных 35, отклонения произошли по причине предельной загрузки производителей мобильных комплексов;

РП «Экспорт услуг» (НП «Международная кооперация и экспорт») – установленное значение объема экспорта услуг частным лицам и услуг в сфере культуры и отдыха (туристского и экскурсионного потока) не достигнуто, в отчете представлены данные по состоянию на 01.10.2019, по причине их отсутствия, итоговая информация о достижении показателя опубликуется не ранее 01.07.2020.

Согласно годовым отчетам о ходе реализации региональных проектов не достигнуто 22 целевых показателя. Достижение показателей региональных проектов составляет 86,6%, не достигнуты показатели по 13 региональным проектам.

Исполнение большей части недостигнутых показателей находится в высокой зависимости от внешних факторов. Частой причиной неисполнения показателей являются нереализованные мероприятия соответствующего федерального проекта, которые напрямую влияют на достижение результатов показателей, установленных на уровне субъекта РФ.

Кроме того, согласно отчетности, представленной в Счетную палату края, в паспортах отдельных региональных проектов завышено базовое значение некоторых показателей, что послужило причиной их невыполнения.

По отдельным региональным проектам наблюдается значительное перевыполнение установленных показателей результативности.

Так, РП «Поддержка занятости и повышения эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» (НП «Производительность труда и поддержка занятости») предусмотрен показатель «Численность работников предприятий, прошедших переобучение, повысивших квалификацию в целях повышения производительности труда в Красноярском крае» с плановым значением на 2019 год – 150 человек, фактическое исполнение – 697 человек (464%).

РП «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» (НП «Жилье и городская среда») предусмотрены показатели:

«Количество квадратных метров, расселенного аварийного жилищного фонда в Красноярском крае» с плановым значением на 2019 год – 4,6 тыс. кв. метров, фактическое исполнение – 11,31 тыс. кв. метров (245,9%);

«Количество граждан, расселенных из аварийного жилищного фонда в Красноярском крае» с плановым значением на 2019 год – 0,27 тыс. человек, фактическое исполнение – 0,53 тыс. человек (196,2%).

Для достижения задач (результатов) региональных проектов устанавливаются контрольные точки и мероприятия, а также сроки их реализации.

Согласно отчетности по состоянию на 31.12.2019 нарушения в прохождении контрольных точек и соответствующих мероприятий установлены по 3 региональным проектам:

РП «Цифровая образовательная среда» (НП «Образование») – контрольные точки не пройдены, мероприятия не осуществлены по причине не исполнения обязательств Министерства просвещения РФ в части разработки методических рекомендаций, внедрения модели ЦОС, АИС «Маркетплейсинг образовательного контента и услуг» (срок исполнения мероприятий продлен на 366 дней до 31.12.2020 без дополнительных затрат);

РП «Чистый воздух» (НП «Экология») – не в полной мере реализованы мероприятия по снижению совокупного объема выбросов за отчетный год. Так, из пяти предусмотренных контрольной точкой мероприятий, на 182 дня просрочено выполнение мероприятия «Разработка материалов по созданию в границах санитарно-защитной зоны филиала «Красноярская ТЭЦ-2» АО «Енисейская ТГК (ТГК-13)» особо охраняемой территории краевого значения площадью 5,76 га» по причине длительной разработки подрядной организацией материалов для согласования комплексного экологического обследования участков территории, обосновывающих придание этим участкам статуса особо охраняемых природных территорий краевого значения (срок исполнения мероприятия продлен до 30.06.2020);

РП «Создание для всех категорий и групп населения условий для занятия физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта и подготовка спортивного резерва («Спорт – норма жизни»))» (НП «Демография») – нарушение срока выполнения мероприятия по оснащению комплектами спортивного оборудования центров тестирования ГТО (выполнение мероприятия просрочено на 366 дней по причине технической ошибки при подготовке паспорта регионального проекта, установлена корректная дата – 25.12.2020).

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

В крае сформирована достаточная нормативная правовая база для реализации региональных проектов и функционирования проектной деятельности.

Система управления проектной деятельностью основывается на принципе двойного подчинения, как непосредственному руководителю регионального проекта, так и руководителю временной команды проекта.

Для повышения эффективности реализации функций по планированию, исполнению и оценке реализации региональных проектов требуется дальнейшая доработка (модернизация) и оптимизация используемых в настоящее время автоматизированных информационно-аналитических систем.

Реализация региональных проектов охвачена всесторонним контролем со стороны участников процесса управления проектной деятельностью, контрольно-надзорных и правоохранительных органов, а также общественности.

Процесс проведения комплексного анализа хода реализации региональных проектов и достижения заявленных целей затрудняет отсутствие в ряде случаев согласованности и сбалансированности целей и задач (результатов) региональных проектов.

Распределение (дублирование) мероприятий схожих или идентичных направлений между региональными проектами и государственными программами края создает препятствия для объективной оценки степени реализации целевых ориентиров, установленных в региональных проектах.

Расходы на реализацию региональных проектов в 2019 году исполнены в объеме 20 089,1 млн рублей, или на 95,0% от планового показателя.

В целом уровень софинансирования расходных обязательств за счет средств федерального бюджета по заключенным соглашениям составил 92,8%, что существенно отличается от показателя, рассчитанного исходя из общего объема расходов на реализацию региональных проектов (46,2%).

О немаловажной роли муниципальных образований края в достижении показателей региональных проектов свидетельствует значительная доля межбюджетных трансфертов в структуре расходов на их реализацию.

Несмотря на достаточно высокий уровень исполнения задач (результатов), контрольных точек и достижения установленных значений целевых показателей, объективность установленных на 2019 год значений в полной мере не соблюдена. Отмечаются факты неоднократной корректировки, как самих показателей, так и их целевых значений (в том числе в конце 2019 года), привлечения значительного объема собственных средств краевого бюджета в отсутствие софинансирования расходных обязательств за счет средств федерального бюджета, а также высокая зависимость достижения установленных для края показателей от внешних факторов, в том числе от реализаций мероприятий соответствующего федерального проекта.

Предложения по результатам контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

внести изменения в паспорта региональных проектов в целях их верификации с параметрами соглашений о реализации региональных проектов и государственных программ края;

внести изменения в постановление Правительства края от 12.09.2019 № 461-п «Об утверждении Положения об управлении проектной деятельности Правительства Красноярского края» в целях приведения функций Управления в соответствие функциям, предусмотренным для регионального проектного офиса постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»;

провести факторный анализ целевых показателей (значений целевых показателей) региональных проектов в целях оценки влияния реализуемых в крае мероприятий на их достижение и подготовке предложений по детализации (корректировки) установленных целевых показателей по результатам проведенной работы;

продолжить взаимодействие с органами исполнительной власти Российской Федерации, в целях увеличения объема финансовой поддержки из федерального бюджета на реализацию региональных проектов, направленных на достижение результатов национальных проектов (программ) и уточнения целей, задач, целевых показателей (значений целевых показателей), установленных для края,

с учетом реализуемых в рамках региональных проектов мероприятий и определенных субъектам Российской Федерации законодательством полномочий.

По результатам совместной работы с управлением проектной деятельности Правительства Красноярского края подготовлены предложения по развитию методологии управления национальными проектами:

изменение процедуры согласования значений показателей и результатов, установленных для субъектов Российской Федерации. Предлагается заключать соглашения (дополнительные соглашения) о реализации региональных проектов, закрепляющие ответственность субъектов Российской Федерации за достижение показателей и результатов федеральных проектов, до утверждения запросов на изменение паспортов соответствующих федеральных проектов. Внести изменения в порядок формирования паспортов региональных проектов в ГИИС «Электронный бюджет» – включать значения показателей и результатов в паспорта региональных проектов на основании заключенных соглашений о реализации региональных проектов, а не паспортов федеральных проектов;

перенос сроков предоставления отчетности о ходе реализации региональных проектов с 4-го на 6-й рабочий день месяца, следующего за отчетным кварталом, в связи с необходимостью предоставления информации о достижении значений показателей региональных проектов с приложением подтверждающих документов. Официальная ежеквартальная статистическая информация по большинству показателей отсутствует либо появляется позднее, на обработку оперативной информации, в том числе проверку ее достоверности, требуется больше времени и ресурсов;

закрепление сроков формирования уточняющих годовых отчетов с учетом предельного срока опубликования официальной статистической информации, подтверждающей достижение соответствующих показателей;

информирование пользователей ГИИС «Электронный бюджет» о вносимых изменениях. В связи с постоянной работой по доработке функционала ГИИС «Электронный бюджет» и введением новых ограничений, предлагается предусмотреть автоматическое информирование пользователей о нововведениях, а также об изменениях паспортов федеральных проектов в части региональных составляющих (показатели, результаты, финансовое обеспечение) с целью оперативной актуализации паспортов соответствующих региональных проектов.

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

Информация о результатах мониторинга реализации в Красноярском крае региональных проектов размещена на Портале Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации (<https://portalkso.ru/>).

Контрольное мероприятие**«Анализ результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий дорожной отрасли Красноярского края в 2018 году»**

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 29 января 2020 года № 2)

Контрольное мероприятие проведено в соответствии с пунктом 2.2.2 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2019 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: Министерство транспорта Красноярского края (далее – Минтранс); государственное предприятие Красноярского края «Дорожное ремонтно-строительное управление № 10» (далее – ДРСУ-10).

Проверяемый период деятельности: 2018 год, предшествующие и последующие периоды по отдельным вопросам.

Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» может быть заменено словом «край».

Результаты контрольного мероприятия*Общие сведения*

Общая сеть автомобильных дорог края составляет 43,8 тыс. км, из которых 1,2 тыс. км – автомобильные дороги общего пользования федерального значения; 14,1 тыс. км – автомобильные дороги общего пользования регионального и межмуниципального значения; 17,0 тыс. км – автомобильные дороги общего пользования местного значения; 9,1 тыс. км – сезонные автомобильные дороги (автозимники); 2,4 тыс. км – ведомственные автомобильные дороги.

В сфере дорожного строительства с 2014 года в крае реализуется государственная программа «Развитие транспортной системы», утвержденная постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 510-п (далее – Госпрограмма).

Источники финансирования Госпрограммы отражены в таблице:

(млн рублей)

Наименование программы	Источники финансирования	2018 год		2019 год		Плановый период	
		план	факт	план	факт	2020 год	2021 год
«Развитие транспортной системы»	Всего, в том числе	19 205,3	18 717,3	18 415,4	19 287,2	16 046,4	17 125,7
	федеральный бюджет	2 763,5	2 583,0	2 225,9	2 650,6	1 000,0	1 000,0
	краевой бюджет	4 438,6	4 405,0	3 614,0	4 219,3	3 419,2	3 385,4
	дорожный фонд	12 003,2	11 729,3	12 575,5	12 417,3	11 627,2	12 740,3
	внебюджетные источники	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	бюджеты муниципальных образований	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

В плановых показателях прослеживается динамика снижения бюджетного финансирования, при этом фактические показатели за 2019 год сохранены на уровне предшествующего года.

В 2019 году в Госпрограмму включена подпрограмма, нацеленная на достижение показателей, обозначенных в национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и разработанная на основании регионального проекта края «Дорожная сеть. Общесистемные меры развития дорожного хозяйства».

Для достижения целей, установленных в национальном проекте, бюджету Красноярского края потребуется 36,6 млрд рублей, из них региональный проект «Дорожная сеть. Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» на 2019-2024 годы предусматривает финансирование в размере 28,1 млрд рублей, т.е. 77% от потребности. Бюджетное финансирование в период 2019-2021 годов также не обеспечивает реальной потребности на выполнение дорожных работ.

Приказом¹³ Минтранса утверждена Транспортная стратегия Красноярского края до 2030 года (далее – Транспортная стратегия).

Транспортной стратегией предусмотрен уровень финансирования расходов по содержанию автомобильных дорог на 2020 год в размере 50% от норматива, на 2025 год – 100%; а ежегодная суммарная мощность вводимых объектов ремонта установлена: на 2024 год – 750 км; на 2030 год – 1500 км.

При годовой потребности по ремонту автодорог в 1 400 км фактически обеспечено финансированием только 150-200 км. Уровень финансирования расходов по содержанию автомобильных дорог за счет средств дорожного фонда на период 2020 – 2022 годов составляет лишь 39,2%.

Таким образом, ввиду недостаточности финансовых ресурсов отмечаются высокие риски недостижения показателей, предусмотренных национальным проектом «Безопасные и качественные автомобильные дороги», а также Транспортной стратегией края.

Основным источником финансирования работ по содержанию, ремонту, строительству и реконструкции автомобильных дорог регионального, местного значения является дорожный фонд Красноярского края, формируемый на основании Закона края от 10.11.2011 № 13-6411 «О дорожном фонде Красноярского края».

(млн рублей)

Наименование источников формирования дорожного фонда	Прогноз на 2019-2022 годы			
	2019	2020	2021	2022
Объем собственных доходов краевого бюджета	12 003,2	13 000,0	14 061,5	14 183,4
в том числе				
транспортный налог	2 688,5	2 555,1	2 608,4	2 642,0
акцизы на нефтепродукты	7 924,7	7 754,3	8 869,4	8 869,4
часть налога на прибыль	0,0	1 340,3	1 232,4	1 320,7
штрафы за нарушение ПДД	1 357,5	1 317,6	1 317,6	1 317,6
иные поступления	32,4	32,7	33,7	33,7
Остатки средств 2018 года	572,3	-	-	-
Поступления из федерального бюджета	1519,1	1 073,5	2 305,8	2 320,7

¹³Приказ от 09.01.2018 № 6/2-Н «Об утверждении транспортной стратегии Красноярского края до 2030 года».

Наибольшая доля в расходовании средств дорожного фонда предусматривается на содержание автомобильных дорог (51%).

Минтрансом в 2019 году продолжен поэтапный переход на нормативное содержание, установленный постановлением Правительства края от 09.04.2015 № 162-п¹⁴. Объем финансирования, предусмотренный на 2019 год, соответствует вышеуказанному постановлению и составляет 40%, при этом на 2020-2022 годы планируется сохранить уровень содержания в пределах 40% (2020 – 39,2%, 2021 – 39,2%, 2022 – 39,2%) вместо увеличения до 50-70% соответственно.

Таким образом, формирование расходов краевого бюджета на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края осуществляется в нарушение пункта 3 постановления № 162-п.

На протяжении 9 лет наблюдается незначительная положительная тенденция в сокращении доли автомобильных дорог, не соответствующих нормативным требованиям (с 30,3% в 2010 году до 28,6% в 2018 году), вместе с тем приведение сети региональных автомобильных дорог в нормативное состояние является основной задачей национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

*Анализ государственного регулирования (управления) деятельности
предприятий дорожной отрасли*

В структуре органов исполнительной власти края полномочия в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности закреплены за Минтрансом, в ведомственном подчинении которого по состоянию на 01.01.2019 находились КГКУ «КрУДор» и 7 краевых государственных предприятий, осуществляющих деятельность в сфере дорожного строительства и содержания автомобильных дорог: ГПКК «КрайДЭО» (далее – КрайДЭО), ГПКК «Лесосибирск-Автодор» (далее – Лесосибирск-Автодор), ГПКК «Большемуртинское ДРСУ» (далее – Большемуртинское ДРСУ), ГПКК «Балахтинское ДРСУ» (далее – Балахтинское ДРСУ), ГПКК «Каратузское ДРСУ» (далее – Каратузское ДРСУ), ГПКК «Ачинское ДРСУ» (далее – Ачинское ДРСУ), ГПКК «ДРСУ-10».

Законом Красноярского края от 30.11.2017 № 4-1153 «О прогнозном плане (программе) приватизации краевого имущества на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов» 7 краевых унитарных предприятий дорожной отрасли включены в Перечень краевых государственных унитарных предприятий, планируемых к приватизации в 2018 году.

¹⁴ «Об утверждении нормативов финансовых затрат на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края и Правил расчета размера ассигнований краевого бюджета на содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Красноярского края».

До принятия указанного закона государственные предприятия дорожной отрасли были включены в Перечень социально значимых краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности.

Процедура акционирования проводилась органами исполнительной власти края в течение 2018-2019 годов, результаты представлены в таблице:

(тыс. рублей)

Наименование (прежнее/новое)	Дата завершения процедуры акционирования	Размер уставного фонда унитарного предприятия	Размер уставного капитала акционерного общества
ДРСУ-10 / АО «ДРСУ-10»	01.04.2019	45 000,00	343 372,0
КрайДЭО / АО «Краевая дорожно-эксплуатационная организация»	01.07.2019	458 353,9	1 093 471,0
Лесосибирск-Автодор / АО «Лесосибирск-Автодор»	01.04.2019	91 609,0	355 659,0
Большемуртинское ДРСУ/ АО «Большемуртинское ДРСУ»	01.07.2019	23 613,3	94 061,0
Ачинское ДРСУ / АО «Ачинское ДРСУ»	01.07.2019	50 000,0	252 705,0
Балахтинское ДРСУ / АО «Балахтинское ДРСУ»	01.08.2019	50 000,0	308 195,0
Каратузское ДРСУ / АО «Каратузское ДРСУ»	11.03.2019	50 000,0	229 104,0

Решением комитета по бюджету и экономической политике от 26.10.2017 № 30-2 Законодательного Собрания края Правительству края рекомендовано после завершения процесса приватизации государственных предприятий Красноярского края дорожной сферы обратиться в Законодательное Собрание края по вопросу включения вышеуказанных предприятий в перечень социально значимых краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности.

До настоящего времени созданные акционерные общества в указанный перечень не включены, в связи с чем выдвижение кандидатур представителей края для избрания в совет директоров (наблюдательный совет), ревизионную комиссию данных обществ осуществляется уполномоченным органом – агентством по управлению государственным имуществом Красноярского края без предварительного согласования с Законодательным Собранием края.

Регулирование (управление) деятельности акционерных обществ, акции (доли) которых находятся в государственной собственности края, помимо Красноярского края от 03.03.2011 № 12-5650 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края», осуществляется на основании постановления Правительства Красноярского края от 16.02.2012 № 57-п «Об утверждении порядка подготовки плана развития краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности» (далее – постановление 57-п) и постановления Правительства Красноярского края от 26.09.2013 № 474-п «Об утверждении Порядка осуществления полномочий представителей Красноярского края в органах управления и контроля хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности» (далее – постановление 474-п).

В соответствии с постановлением 474-п принятие решений членами совета директоров АО осуществляется на основании выдаваемого агентством по управлению государственным имуществом края письменного указания для голосования на заседании совета директоров, сформированного на основании письменного мнения отраслевого органа – органа исполнительной власти Красноярского края, осуществляющего управление и распоряжение государственной собственностью в области (сфере) государственного управления, в которой хозяйственное общество осуществляет свою деятельность, с обоснованием законности и целесообразности. Аналогичный подход применяется при принятии решения единственным акционером. При этом в учредительных документах АО ведомственная подчиненность не указывается (что не требуется в силу законодательства об акционерных обществах), а в Положении о министерстве транспорта Красноярского края, утвержденном постановлением Правительства Красноярского края от 06.07.2010 № 377-п, полномочия по управлению (в том числе регулированию финансово-хозяйственной деятельности) хозяйственными обществами, находящимися в краевой собственности, отсутствуют.

В отличие от порядка управления унитарными предприятиями, в отношении хозяйственных обществ, акции которых находятся в государственной собственности, Минтранс законодательно не наделен властно-распорядительными полномочиями.

Согласно действующего законодательства собственник имущества унитарного предприятия утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение.

В приложении 3 к постановлению Правительства края от 14.09.2012 № 467-п установлены показатели экономической эффективности деятельности унитарных предприятий (выручка от реализации товаров, продукции, работ, услуг; чистые активы, средняя заработная плата, себестоимость на рубль продукции), однако методика их оценки отсутствует.

В отношении хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности постановлением Правительства края от 16.02.2012 № 57-п установлен широкий перечень показателей эффективности управления акциями (долями) хозяйственного общества, находящегося в краевой собственности, при этом методика оценки данных показателей также отсутствует.

Кроме того, постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 19.04.2018 № 5-1565П «О Плане развития краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, на 2018 год и плановый период 2019 - 2020 годов» Правительству Красноярского края рекомендовано разработать методику оценки эффективности деятельности органов управления краевыми унитарными предприятиями и хозяйственными обществами, акции (доли) которых находятся

в краевой собственности, с определением ответственности руководителей предприятий (хозяйственных обществ) и представителей интересов края в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, за результаты финансово-хозяйственной деятельности этих предприятий (хозяйственных обществ), которая до настоящего времени не утверждена.

В соответствии с Законом края от 27.11.2012 № 3-754 «О размере отчислений от прибыли государственных предприятий Красноярского края в краевой бюджет» унитарные предприятия ежегодно производят в краевой бюджет отчисления от прибыли за пользование государственным имуществом по ставкам 5% или 20%.

Согласно пункта 3 статьи 42 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» решение о выплате (объявлении) дивидендов принимается общим собранием акционеров. В соответствии с пунктом 7 статьи 25 Закона Красноярского края от 03.03.2011 № 12-5650 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» порядок осуществления полномочий высшим органом управления акционерного общества, сто процентов акций которого находится в государственной собственности края, устанавливается Правительством края. В настоящее время порядок осуществления полномочий единственного акционера в обществах, 100% акции которых находятся в краевой собственности, отсутствует, в связи с чем, агентством по управлению государственным имуществом края решения о выплате дивидендов Обществами, 100% акций которых находятся в краевой собственности, принимаются в отсутствие нормативно-правового регулирования.

Анализ финансово-хозяйственной деятельности ГПКК дорожной отрасли

Основными видами деятельности предприятий отрасли являются: содержание, ремонт и строительство автомобильных дорог, выполнение мероприятий по повышению безопасности дорожного движения. Приоритетной задачей предприятий является реализация государственного заказа по сохранению потребительских свойств автодорог на территории края.

Основными заказчиками услуг предприятий отрасли являются: ФКУ Упрдор «Енисей», КГКУ «Управление автомобильных дорог по Красноярскому краю», муниципальные образования края.

Информация о деятельности за 2018 год краевых государственных предприятий по отрасли «Дорожное строительство», подведомственных Минтрансу, приведена в таблице:

Показатели	(тыс. рублей)		
	2017 год	2018 год	Темп роста
Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг	6 863 813,4	6 801 081,2	99,1%
Себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг	6 629 117,0	6 590 014,9	99,4%
Прибыль от продаж	233 174,4	211 066,3	90,5%
Прибыль до налогообложения	129 681,0	76 476,5	59,0%

Показатели	2017 год	2018 год	Темп роста
Чистая прибыль	93 891,0	47 009,6	50,1%
Чистые активы	2 196 913,0	2 180 476,0	99,3%
Балансовая стоимость недвижимого имущества, переданного в хозяйственное ведение предприятий	614 911,1	634 331,0	103,2%
Среднесписочная численность работающих (чел.)	3 921	3 835	97,8%
Среднемесячная заработная плата работающих	35,6	37,0	103,9%
Общая сумма налогов, зачисляемых в краевой бюджет	251 547,8	266 450,7	105,9%
Отчисления от прибыли за пользование государственным имуществом, подлежащие перечислению на следующий год	4 694,7	2 350,6	50,1%

В целом по отрасли за 2018 год установлено незначительное снижение основных показателей деятельности, при этом ранее отмечался положительный тренд (в 2017 году по отношению к 2016 году). За счет роста прочих расходов чистая прибыль и, соответственно, отчисления от прибыли за пользование государственным имуществом сократились в 2 раза, составив 47,0 и 2,4 млн рублей соответственно.

Основной удельный вес в выручке (49,3%) составляет выручка от содержания автомобильных дорог, что соответствует структуре расходования средств дорожного фонда края.

Практически по всем предприятиям дорожной отрасли, по сравнению с планом на 2018 год, фактические показатели имеют положительную тенденцию. При этом в динамике за 2017-2018 годы наблюдается устойчивое снижение основных показателей финансово-хозяйственной деятельности.

На фоне сохранения прибыльности предприятий дорожной отрасли, за период 2016-2018 годов наблюдается критическое снижение рентабельности основных видов деятельности (с 3,2% до 0,7%). В случае дальнейшего сокращения выполняемых объемов работ, а также роста цен на материальные ресурсы возникает риск убыточности деятельности предприятий дорожной отрасли края.

Высокий уровень кредиторской задолженности отмечается в отрасли на протяжении нескольких лет. Стоимость чистых активов всех предприятий дорожной отрасли превышает размер их уставных фондов с учетом резервного капитала, что соответствует ограничению, установленному в ст. 15 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Деятельность ГПКК дорожной отрасли находится в сильной зависимости от бюджетного финансирования (свыше 80% от общего объема выручки), при этом постоянный поиск новых источников доходов не дает существенных изменений. Предприятия планируют масштаб своей деятельности исходя из прогнозного выделения бюджетных средств, не имея устойчивого источника покрытия своих расходов в долгосрочном периоде.

Учитывая указанную зависимость, в рамках дальнейшего реформирования дорожной отрасли и в целях эффективного расходования бюджетных средств актуальным является вопрос укрупнения хозяйствующих субъектов путем

их слияния с сохранением территориального присутствия в формате филиальной сети.

Все предприятия дорожной отрасли имеют асфальтобетонное вспомогательное производство, шесть предприятий имеют дробильно-сортировочные комплексы, четыре – добывают нерудные стройматериалы.

Производимые строительные материалы используются предприятиями, главным образом, для собственных нужд. Объем реализации продукции сторонним организациям незначителен.

Наличие непрофильных производств установлено у КрайдЭО, Каратузского ДРСУ и Ачинского ДРСУ.

Необходимо отметить, что стоимость содержания 1 км федеральных дорог более чем в 5 раз превышает стоимость содержания 1 км дорог регионального значения, а стоимость ремонта 1 км федеральных дорог в 1,8 раза превышает стоимость ремонта 1 км региональных дорог. При этом цикличность проведения работ и уровень ответственности за дорожные условия на дорогах всех уровней одинаков.

По всем предприятиям дорожной отрасли отмечается высокая степень износа спецтехники. По состоянию на 31.12.2018, усредненное значение степени износа составило 62%. При этом рассматривая предприятия в отдельности, а также в разрезе конкретных видов спецтехники, стопроцентная степень износа выявлена у большей половины техники.

Ежегодно предприятиями дорожной отрасли реализуется инвестиционная программа по обновлению основных фондов предприятий, и, несмотря на опережающие темпы ее реализации, принимаемых мер недостаточно для улучшения значения показателя, характеризующего степень износа спецтехники.

Сохраняется тенденция прошлых лет по превышению размера средств, направляемых на обновление основных фондов, над амортизационными отчислениями по всем предприятиям дорожной отрасли.

Все предприятия дорожной отрасли в зависимости от имеющихся возможностей и ресурсов принимали меры по повышению качества и эффективности осуществляемой деятельности, начиная от обучения работников до приобретения новой техники и внедрения современных технологий.

Проверка финансово-хозяйственной деятельности ДРСУ-10

Акционерное общество «Дорожное ремонтно-строительное управление № 10» создано 01 апреля 2019 года путем преобразования государственного предприятия Красноярского края «Дорожное ремонтно-строительное управление № 10» и является правопреемником ГПКК «ДРСУ № 10» по всем обязательствам.

Основной вид деятельности – эксплуатация автомобильных дорог и автомагистралей.

Предприятие осуществляет деятельность в южных районах края.

ДРСУ-10 имеет 4 филиала: Ермаковский, Курагинский, Шушенский, Идринский, а также Минусинский производственный участок.

Доля ДРСУ-10 на внутреннем рынке края в 2018 году составляла 10%, что соответствует уровню 2017 года. По итогам 2019 года данный показатель запланирован со снижением на 0,5 процентного пункта.

Уставной фонд Предприятия до акционирования составлял 45 000,0 тыс. рублей, после – 343 372,0 тыс. рублей.

Установлена тенденция ежегодного снижения общей протяженности обслуживаемой ДРСУ-10 автомобильной сети, которая на 31.12.2018 по сравнению с предыдущим годом сократилась на 0,7% (на 18,8 км) и составила 2 762,1 км. Сокращение обслуживаемой сети запланировано и на 2019 год (на 5,1%или на 141,6 км).

За три года (2016-2018 годы) прослеживается отрицательная динамика всех основных показателей, характеризующих финансово-экономическое состояние ДРСУ-10.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлены следующие нарушения и недостатки.

1. Признаки нецелевого расходования бюджетных средств.

В государственный контракт от 08.12.2017 № Ф.2017.527811 на выполнение комплекса работ по содержанию автомобильных общего пользования и искусственных сооружений на них, ледовых переправ в Ермаковском, Идринском, Краснотуранском, Курагинском, Манском, Минусинском, Шушенском районах Красноярского края, заключенным ДРСУ-10 с КГКУ «КРУДОР» включены ремонтные работы по восстановлению земляного полотна и асфальтобетонного покрытия на автомобильной дороге «Минусинск-ж/д станция Минусинск» на участке км 2+850-км 3+265 в Минусинском районе края (шириной 10 м, протяженностью 415 п.м.), что не соответствует Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, утвержденной приказом Минтранса РФ от 16.11.2012 № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог». Классификация работ содержит закрытый перечень работ по содержанию автомобильных дорог. Таким образом, приемка и оплата ремонтных работ на сумму 12 977 686,79 рублей не соответствует целям, определенным в государственном контракте.

2. Нарушения правил ведения бухгалтерского учета, приводящие к искажению информации о финансово-хозяйственной деятельности предприятия:

- применение бухгалтерских проводок, корреспонденция счетов по которым не предусмотрена приказом Минфина РФ от 31.10.2000 № 94н «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и Инструкции по его применению»;

- несоответствие информации в аналитических регистрах и первичных документах при систематизации прочих расходов Предприятия;

- нарушение кассовой дисциплины (неприменение кассового аппарата при реализации продуктов питания работникам Предприятия);

- нарушение порядка начисления и удержания НДФЛ;
- нарушение порядка выдачи денежных средств в подотчет;
- отражение в бухгалтерском учете документально неподтвержденной дебиторской задолженности (297,2 тыс. рублей);
- бухгалтерские ошибки, приводящие к убыткам Предприятия (с 2011 года из-за разницы признания расходов в налоговом и бухгалтерском учете не верно отражена сумма дебиторской задолженности в размере 327,2 тыс. рублей, списание которой осуществлено за счет нераспределенной прибыли).

3. Нарушения в порядке внутреннего управления деятельностью Предприятия:

- в нарушение подпункта 8 пункта 1 статьи 20 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» осуществлен прием на работу главного бухгалтера Предприятия и заключен с ним трудовой договор без согласования с агентством по управлению государственным имуществом края;

- уровень оплаты труда директора и главного бухгалтера в Ермаковском и Шушенском филиалах значительно превышает уровень оплаты труда по данным группам должностей в других филиалах и аппарате управления предприятия;

- несоответствие локальных актов предприятия действующему федеральному законодательству и законодательству Красноярского края;

- несоответствие локальных актов между собой (положения о филиалах не соответствуют приказу об утверждении учетной политики предприятия);

- отсутствие внутренних положений, инструкций, иных организационно-распорядительных документов, необходимых для надлежащей организации учета и контроля за использованием материально-производственных запасов;

- отсутствие надлежащего контроля над деятельностью филиалов, в том числе внутреннего финансового контроля (нарушение положений о филиалах, непроведение ревизионных проверок, непроведение инвентаризаций, отсутствие контроля над закупочной деятельностью филиалов, превышение установленных полномочий в части списания недостачи и потерь от порчи ценностей и т.д.);

- не привлечение к ответственности материально ответственных лиц за наличие фактов неоформления первичными документами передачи материалов, а также за недостачи, повлекшие причинение убытков Предприятию в сумме 476,1 тыс. рублей;

4. Неэффективное расходование средств:

- ненадлежащее исполнение принятых на себя Предприятием договорных обязательств в части нарушения сроков выполнения работ, повлекшие уплату штрафных санкций в сумме 3 192,2 тыс. рублей, а в части неисполнения работ по восстановлению рыбных запасов – 501,2 тыс. рублей;

- приобретение материалов, объем которых покрывает потребность Предприятия на следующие 8 лет, в том числе удорожание его стоимости

в 2,9 раза путем необоснованных расходов по их перемещению на расстояние 170 метров;

- осуществление расходов, не предусмотренных коллективным договором и иными локальными актами Предприятия (оплата материальной помощи лицам, не состоявшим в трудовых отношениях с организацией (90,0 тыс. рублей); оплата стоимости путевок на санаторно-курортное лечение для отдельных работников предприятия, что нарушает принципы социальных гарантий, компенсаций и льгот действующие на Предприятии (707,9 тыс. рублей); оплата путевок выходного дня, экскурсий, мероприятий (183,3 тыс. рублей), компенсация за использование сотового телефона (9,4 тыс. рублей); оплата расходов на организацию отдыха работникам предприятия на базе отдыха, принадлежащей ДРСУ-10);

- осуществление дополнительных расходов по уплате налога на имущество за период 2010-2017 годов по причине несвоевременности приватизации жилого помещения, находящегося на балансе Предприятия;

- расходование прибыли Предприятия на оказание спонсорской и благотворительной помощи, не предусмотренное уставом предприятия;

- непринятие мер по возврату излишне уплаченных налогов в период 2013-2018 годов;

- списание дебиторской задолженности в сумме 2 383,8 тыс. рублей в связи с истекшим сроком исковой давности.

5. Нарушения порядка пользования имуществом:

- использование земельного участка не по целевому назначению (земли сельхозназначения используются для размещения и эксплуатации асфальтобетонного завода).

6. Нарушения в сфере закупок:

- в противоречие пункту 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» включение в Положение о закупках необоснованно широких полномочий Предприятия при заключении договоров с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

- нарушения порядка размещения в ЕИС протоколов, составленных в ходе осуществления закупок, а также сведений о заключении договоров;

- невнесение в ЕИС информации о заключении договоров с единственным поставщиком;

- необоснованное заключение договоров без проведения закупочных процедур.

7. Коррупционные риски

- структура организаций, осуществляющих выполнение субподрядных работ, заказчиком по которым является ГП КК «ДРСУ-10», за 2017-2018 годы претерпела значительные изменения. В 2017 году Каратузское ДРСУ являлось субподрядчиком с ценой контракта 73,9 млн рублей, что составляет 53,7% от общей стоимости заключенных субподрядных договоров. При этом в 2018 году

Каратузское ДРСУ к выполнению субподрядных работ не привлекалось. Количество договоров на выполнение субподрядных работ, заключенных с ООО «Электросервис», за указанный период выросло в 11 раз (с 2 до 22 договоров, стоимость работ по которым увеличилась в 300 раз (с 81,4 тыс. рублей до 24 454,9 тыс. рублей (48,6% от общей стоимости заключенных договоров). Необходимо отметить, что при осуществлении проверки субподрядчиков на аффилированность установлено наличие прямой исторической связи между ДРСУ-10 и ООО «Электросервис».

Высокая доля договоров на выполнение субподрядных работ, заключенных путем закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с организацией, которая имеет прямую историческую связь с генеральным директором ДРСУ-10, способна свидетельствовать о наличии коррупционных рисков при определении субподрядчиков Предприятия.

- отсутствие в коллективном договоре норм и положений, таких как: порядок определения размера помощи и критерии определения малообеспеченных категорий работников; размер помощи неработающим пенсионерам по возрасту и инвалидности, ко Дню пожилого человека, к юбилейным датам рождения; определение «наличие финансово-экономической возможности»; предельный размер компенсации стоимости путевки и т.д., устанавливает для руководителя Предприятия необоснованно широкие пределы полномочий в процессе осуществления финансово-хозяйственной деятельности;

- реализация движимого имущества по заниженной цене (цена продажи – 5,0 тыс. рублей; рыночная стоимость по информации, размещенной в сети Интернет – от 300,0 до 820,0 тыс. рублей) без проведения независимой рыночной оценки его стоимости.

- заключение директорами Ермаковского и Курагинского филиалов гражданско-правовых договоров с превышением полномочий, установленных Положениями о филиалах.

8. Иные существенные нарушения и недостатки.

- в результате исполнения муниципального контракта «Реконструкция коммунального моста через протоку р. Енисей в районе ССК» Предприятием получен убыток в размере 20 388,82 тыс. рублей;

Выводы по результатам контрольного мероприятия

1. В условиях опережающих темпов развития добывающей промышленности в Красноярском крае темпы развития автомобильной транспортной инфраструктуры не соответствуют существующей потребности. Количественный рост автомобильного парка и значительное превышение тоннажа современных транспортных средств над эксплуатационными нормативами приводит к ускоренному износу и преждевременному разрушению автомобильных дорог и искусственных сооружений на них. Наибольшая доля выполняемых предприятиями дорожной отрасли дорожных работ состоит из работ по содержанию и ремонту сети автомобильных дорог общего

пользования федерального, регионального (межмуниципального) и местного значения. Незначительная доля контрактов заключенных предприятиями дорожной отрасли на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт автомобильных дорог не обеспечивает устойчивое развитие предприятий в долгосрочной перспективе.

2. При дефиците бюджетных средств работы по ремонту автодорог финансируются на низком уровне, что влечет за собой опережающие темпы роста разрушения автомобильных дорог над темпами приведения сети автодорог в нормативное состояние, и, как следствие, увеличит риски недостижения показателей, установленных национальным проектом «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

3. На фоне сохранения прибыльности предприятий дорожной отрасли, наблюдается устойчивое снижение основных показателей финансово-хозяйственной деятельности. По всем предприятиям отмечается высокая степень износа спецтехники, что создает угрозу дальнейшему развитию и повышению эффективности их деятельности.

4. На фоне высокого уровня зависимости от бюджетного финансирования и снижения прибыльности деятельности ГПКК дорожной отрасли актуальным является вопрос укрупнения хозяйствующих субъектов.

5. Правительством Красноярского края не разработана методика оценки эффективности деятельности органов управления краевыми унитарными предприятиями и хозяйственными обществами, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, с определением ответственности руководителей предприятий (хозяйственных обществ) и представителей интересов края в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, за результаты финансово-хозяйственной деятельности этих предприятий (хозяйственных обществ), рекомендованная к утверждению постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 19.04.2018 № 5-1565П.

6. Результатом контрольного мероприятия стало выявление многочисленных нарушений и недостатков в финансово-хозяйственной деятельности ДРСУ-10, в том числе влияющих на достоверность бухгалтерской и налоговой отчетности.

Деятельность ДРСУ-10 требует усиления контроля со стороны коллегиального исполнительного органа и органа исполнительной власти края, осуществляющего полномочия единственного акционера.

Предложения по результатам контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия внесены предложения Правительству Красноярского края:

- во исполнение пункта 7 статьи 25 Закона Красноярского края от 03.03.2011 № 12-5650 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» принять нормативный правовой акт, регулирующий порядок осуществления

полномочий высшим органом управления акционерного общества, сто процентов акций которого находится в государственной собственности края;

- принять меры по включению 7 акционерных обществ дорожной отрасли в перечень социально значимых краевых унитарных предприятий и хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности;

- принять меры по повышению эффективности деятельности хозяйственных обществ дорожной отрасли, акции которых находятся в краевой собственности;

- принять меры по устранению выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков;

- рассмотреть вопрос оптимизации деятельности хозяйственных обществ дорожной отрасли, в том числе путем их укрупнения;

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в Положение о министерстве транспорта Красноярского края в части полномочий, возложенных на министерство транспорта края постановлением Правительства края от 26.09.2013 № 474-п;

- рассмотреть вопрос об утверждении методики оценки эффективности деятельности органов управления краевыми унитарными предприятиями и хозяйственными обществами, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, с определением ответственности руководителей предприятий (хозяйственных обществ) и представителей интересов края в органах управления хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в краевой собственности, за результаты финансово-хозяйственной деятельности этих предприятий (хозяйственных обществ).

Информация о результатах контрольного мероприятия направлена в Управление Федеральной налоговой службы России по Красноярскому краю, Управление Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю, Главное следственное управления Следственного комитета Российской Федерации по Красноярскому краю и Республике Хакасия.

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