

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

№ 2, 2019 ГОД

Содержание

Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, в части организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров на территории Красноярского края в январе-сентябре 2018 года»	3
Экспертно-аналитическое мероприятие «Мониторинг использования бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, расположенных на территории края»	22
Аналитическая записка «Оценка реализации в крае приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов»	49
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ эффективности деятельности краевых государственных бюджетных учреждений (лесничеств)»	68
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ объектов незавершенного строительства по организациям, находящимся в ведении органов государственной власти края, и иным получателям средств краевого бюджета, получавшим на цели строительства объектов бюджетные ассигнования из краевого бюджета»	87

Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, в части организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров на территории Красноярского края в январе-сентябре 2018 года»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 26 декабря 2018 года № 21)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено по предложению Законодательного Собрания Красноярского края (письмо от 10.07.2017 № 3636-и-ЗС) в соответствии с пунктом 1.4.11 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: министерство лесного хозяйства Красноярского края, краевое государственное автономное учреждение «Красноярская база авиационной и наземной охраны лесов».

Исследуемый период: январь-сентябрь 2018 года (в целях сопоставления использованы данные иных периодов).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Нормативное правовое регулирование

Полномочие по организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров является полномочием Российской Федерации в области лесных отношений, осуществление которого в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основными документами, регламентирующими деятельность по охране лесов от пожаров являются:

Лесной кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;

постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах»;

приказ Минприроды России от 23.06.2014 № 276 «Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров»;

приказ Минприроды России от 08.07.2014 № 313 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров».

В соответствии с частью 2 статьи 53 Лесного кодекса меры пожарной безопасности в лесах осуществляются в соответствии с Лесным планом субъекта Российской Федерации (далее – Лесной план).

Лесной план Красноярского края утвержден Указом Губернатора Красноярского края от 26.12.2008 сроком на 10 лет (с 2009 по 2018 годы).

Ежегодно в целях определения мест размещения и привлечения лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, противопожарного снаряжения и инвентаря, а также координации мероприятий по тушению лесных пожаров Минлесхозом края на основании планов тушения в лесничествах разрабатывается Сводный план тушения лесных пожаров на территории Красноярского края (далее – Сводный план).

Правила разработки Сводного плана установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2011 № 378 (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 378).

Согласование и утверждение Сводного плана на 2018 год проведено с соблюдением сроков, установленных постановлением Правительства Российской Федерации № 378.

В нарушение пункта 7 постановления Правительства Российской Федерации № 378, проект Сводного плана направлен в Рослесхоз не Губернатором Красноярского края (Первым заместителем Губернатора Красноярского края – председателем Правительства Красноярского края), а разработчиком – Минлесхозом края с превышением установленных полномочий.

Мероприятия по осуществлению на землях лесного фонда мер пожарной безопасности и тушению лесных пожаров на территории края отражены в подпрограмме «Охрана и защита леса» государственной программы края «Развитие лесного хозяйства»¹.

Система управления

Полномочия органов власти края в рассматриваемой сфере определены Законом Красноярского края от 18.06.2009 № 8-3427 «О полномочиях органов государственной власти края в сфере природопользования и охраны окружающей среды».

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в области лесных отношений, является Минприроды России.

Полномочия по контролю и надзору в области лесных отношений² (в том числе по контролю за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, контролю за расходованием средств субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации) осуществляет Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).

¹ Утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 513-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие лесного хозяйства».

² За исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства»).

К полномочиям Рослесхоза также отнесена оценка эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий и при необходимости подготовка представлений об их изъятии³.

Органом исполнительной власти Красноярского края, осуществляющим полномочия Российской Федерации в сфере лесных отношений, переданные в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса, является министерство лесного хозяйства Красноярского края⁴.

Вопросы осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров на территории Красноярского края отнесены к компетенции первого заместителя министра лесного хозяйства, который координирует и контролирует деятельность отдела охраны и защиты лесов Минлесхоза края.

Для выполнения работ по тушению лесных пожаров и осуществлению мер пожарной безопасности на территории Красноярского края в 2010 году распоряжением Правительства края от 22.10.2010 № 880-р⁵ создано государственное предприятие «Лесопожарный центр», которое в 2011 году преобразовано в краевое государственное автономное учреждение «Красноярская база авиационной и наземной охраны лесов» (распоряжение Правительства Красноярского края от 28.12.2011 № 1169-р).

Штатная численность работников Учреждения (с учетом сезонных работников) составляет 1679 человек.

Структура КГАУ «Лесопожарный центр» включает в себя: 5 авиазвеньев, 20 авиаотделений, 61 пожарно-химическую станцию (1-го и 3-го типов).

В соответствии с приказом Минприроды России от 08.07.2014 № 313 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров» (далее – приказ Минприроды России об утверждении Правил тушения лесных пожаров), ежегодно до начала пожароопасного сезона решением руководителя лесничества создается Оперативный штаб, который действует до окончания пожароопасного сезона.

Оперативный штаб лесничества:

осуществляет стратегическое планирование сил и средств пожаротушения, действий по ликвидации лесных пожаров;

взаимодействует с руководителями тушения лесных пожаров;

организует межведомственное взаимодействие;

организует обеспечение работ по тушению лесных пожаров.

³ Подготовка и направление представления в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации для внесения

его в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

⁴ Постановление Правительства Красноярского края от 26.07.2016 № 374-п «Об утверждении Положения о министерстве лесного хозяйства Красноярского края».

⁵ «Об учреждении государственного предприятия Красноярского края «Лесопожарный центр Красноярского края».

Комиссия по чрезвычайным ситуациям Красноярского края принимает решения о прекращении, приостановке работ по тушению лесного пожара в зоне контроля лесных пожаров при отсутствии угрозы населенным пунктам или объектам экономики в случаях, когда прогнозируемые затраты на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен⁶.

Анализ основных результатов деятельности и показателей, характеризующих эффективность управления и реализации переданных полномочий

Информация по показателям, характеризующим эффективность управления и реализации на территории Красноярского края переданных полномочий Российской Федерации по организации мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров, за 2016-2018 годы представлена в таблице.

№ п/п	Наименование показателя	2016	2017	2018
1	Площадь лесного фонда Красноярского края, тыс. га	158 743,6	158 736,0	158 743,3
2	Средний КПО по краю за сезон	2,1	1,94	2,04
3	Число случаев возникновения лесных пожаров, шт	1 906	1 609	1 639
	<i>в охраняемой зоне</i>	<i>1 410</i>	<i>1 460</i>	<i>1 056</i>
	<i>в зоне контроля</i>	<i>496</i>	<i>149</i>	<i>583</i>
4	Площадь лесных пожаров, тыс.га	2 119,0	503,2	1 569,5
	<i>в охраняемой зоне</i>	<i>194,4</i>	<i>170,4</i>	<i>301,3</i>
	<i>в зоне контроля</i>	<i>1 926,4</i>	<i>332,8</i>	<i>1 268,2</i>
6	Лесные пожары, по которым осуществлялись мероприятия по тушению, шт.	1 458,0	1 465,0	1 067,0
7	Средняя площадь одного пожара, га	1 111,7	312,7	957,6
	<i>в охраняемой зоне</i>	<i>137,8</i>	<i>116,7</i>	<i>285,3</i>
	<i>в зоне контроля</i>	<i>3 880,2</i>	<i>2 233,6</i>	<i>2 175,2</i>
8	Количество лесных пожаров ликвидированных в течение суток, шт	939	992	619
9	Площадь лесных пожаров ликвидированных в течение суток, тыс. га	8,7	15,3	7,6
10	Ущерб, нанесенный лесными пожарами, млрд рублей	2,0	3,1	4,1

Общая площадь земель лесного фонда в Красноярском крае составляет 158,7 млн га.

К охраняемой зоне на территории края отнесено 37,6 млн га земель лесного фонда.

К зоне контроля лесных пожаров, в соответствии с пунктом 5.1 приказа Минприроды России об утверждении Правил тушения лесных пожаров, отнесены

⁶ В соответствии с пунктом 8.1. приказа Минприроды России от 08.07.2014 № 313 «Об утверждении Правил тушения лесных пожаров».

леса, расположенные в труднодоступных и удаленных территориях. Зоны контроля устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий по организации работ по тушению лесных пожаров.

Приказом Минлесхоза края от 12.07.2018 № 941-од к зонам контроля лесных пожаров на территории края на 2018 год отнесены земли лесного фонда на территориях 13 лесничеств площадью 121,1 млн га, или 76,3 % от общей площади (в 2017 году – 121,0 млн га; в 2016 году – 122,0 млн га).

В 2018 году в крае зафиксировано 1 639 пожаров на площади 1,6 млн га, что в 3 раза больше площади, пройденной пожарами в 2017 году (503,2 тыс.га).

Решения о прекращении (приостановлении) работ в зоне контроля приняты краевой комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности по тушению лесных пожаров в отношении 572 пожаров, что составляет 34,9% от общего количества возникших пожаров (98,1% от количества пожаров, возникших в зоне контроля).

По итогам пожароопасного сезона 2018 года в первые сутки ликвидировано 619 пожаров, что в среднем на 35% меньше, чем в 2017 и 2016 годах.

Площадь лесных пожаров, ликвидированных в течении суток, по сравнению с прошлым годом сократилась в 2 раза (с 15,3 тыс.га до 7,6 тыс.га).

По сравнению с прошлым годом, средняя площадь одного пожара увеличилась в 3,1 раза (с 312,7 га до 957,6 га), ущерб от лесных пожаров вырос на 1 млрд рублей и составил 4,1 млрд рублей.

В охраняемой зоне возникло 1 056 пожаров (64,4% от общего количества лесных пожаров); пройдено пожарами 301,3 тыс. га, средняя площадь одного пожара – 285,3 га.

По сравнению с 2017 и 2016 годами общее количество лесных пожаров, возникших в охраняемой зоне, сократилось на 404 и 354 пожара соответственно.

Несмотря на снижение, по сравнению с предыдущими периодами, общего количества лесных пожаров, площадь, пройденная пожарами в охраняемой зоне, превысила аналогичный показатель 2017 года – в 1,8 раза, 2016 года – в 1,6 раза.

Средняя площадь одного пожара в охраняемой зоне (285,3 га) увеличилась по сравнению с 2017 годом – в 2,4 раза, с 2016 годом – в 2,1 раза.

В зоне контроля возникло 583 пожара (35,6% от общего количества лесных пожаров), пройдено пожарами 1 268,2 тыс. га.

Установлено увеличение количества лесных пожаров в зоне контроля по сравнению с 2017 годом – в 3,9 раза, с 2016 годом в 1,2 раза.

Площадь лесных пожаров в зоне контроля по сравнению с 2017 годом – увеличилась в 3,8 раза, по сравнению с 2016 годом – снизилась в 1,5 раза.

Средняя площадь одного пожара в зоне контроля составила 2,2 тыс га, что в 1,8 раза ниже показателя 2016 года (по сравнению с 2017 годом значение показателя практически не изменилось).

*Анализ реализации мер пожарной безопасности
и тушения лесных пожаров*

В соответствии с приказом Минлесхоза края № 400-од от 30.03.2018 года, начало пожароопасного сезона в 2018 году на территории государственного лесного фонда Красноярского края установлено с 01.04.2018.

Средний класс пожарной опасности по краю за сезон составил 2,04 (в 2017 году – 1,94, в 2016 году – 2,1).

Для авиационного мониторинга и тушения лесных пожаров КГАУ «Лесопожарный центр» в 2018 году запланировано применение 35 воздушных судов (самолетов Ан-2, Cessna-182, А-22, вертолетов Ми-8 и др.).

План расстановки воздушных судов на территории Красноярского края утвержден приказом Минлесхоза края от 29.12.2017 № 1944-од (далее – приказ № 1944-од) и государственным заданием КГАУ «Лесопожарный центр» на 2018 год⁷.

В соответствии с приказом № 1944-од и государственным заданием места базирования воздушных судов определены по 18 авиаотделениям КГАУ «Лесопожарный центр».

В 2018 году количество летных часов на проведение авиационных работ по сравнению с прошлым годом, увеличилось в 1,4 раза (на 2,8 тысячи летных часов), в том числе на патрулирование – на 2 тысячи летных часов, на тушение – на 816 летных часов.

Несмотря на значительное увеличение количества летных часов, по итогам пожароопасного сезона в крае в 2018 году сложился самый низкий за последние 3 года процент выполнения назначенной кратности патрулирования – 67,7% (в 2017 году – 91%, в 2016 году – 97,3%).

Невыполнение кратности авиапатрулирования является нарушением пункта 11 Порядка выполнения авиационных работ, пункта 2.5 Указаний по обнаружению и тушению лесных пожаров, утвержденных приказом Рослесхоза от 30.06.1995 № 100.

Одной из основных причин невыполнения кратности авиапатрулирования в 2018 году является отмена вылетов.

В текущем году установлено рекордное количество отмен вылетов воздушных судов на патруль – 1 259 (в 2017 году – 344, в 2016 году – 1 025). По сравнению с 2017 годом число невылетов увеличилось в 3,7 раза.

⁷ Приложение № 4 к государственному заданию КГАУ «Лесопожарный центр» на 2018 год.

Как и в предыдущие периоды, наибольшее количество отмен установлено по причине «Условия погоды и отсутствие видимости» (93,3% от общего количества, в 2017 году – 97,9%, в 2016 году – 98,5%).

Кроме того, в текущем году установлены такие причины отмены вылетов, как «нехватка светлого времени суток» и «отсутствие топлива», влияние которых в 2016 и 2017 годах не было зафиксировано.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены нарушения и недостатки в организации работы по формированию планов патрулирования:

порядком взаимодействия не определена форма проведения согласования корректировки планов патрулирования с Оперативным штабом лесничества, а также документ, в котором должны быть отражены результаты согласования;

планы патрулирования руководителем КГАУ «Лесопожарный центр» не утверждались, а подписывались диспетчерами РДС на основании доверенностей;

согласование отделом охраны и защиты леса Минлесхоза края кратности патрулирования при 1 и 2 классе пожарной опасности проводится в соответствии с государственным заданием, при этом осуществление такого согласования Приказом Минлесхоза края от 28.03.2017 № 323-од не предусмотрено;

корректировки планов авиационного патрулирования, при изменении погодных условий, фактически не производились.

В соответствии с пунктом 12 приказа Минприроды России об утверждении Правил тушения лесных пожаров, пунктом 16 приказа Минлесхоза края № 323-од для организации межведомственного взаимодействия, определения потребности в привлечении к выполнению работ по тушению обнаруженного пожара сил и средств лесничество организует заседание Оперативного штаба.

Для обеспечения оперативного реагирования при удаленности собственных ресурсов структурного подразделения (авиаотделения, ПХС) КГАУ «Лесопожарный центр» от места действия лесного пожара, их недостаточности в силу одновременного действия на территории одного лесничества двух и более возгораний (или крупного лесного пожара), иных обстоятельств, объективно влияющих на выполнение работ исключительно силами Учреждения, Оперативный штаб лесничества принимает решение о необходимости привлечения к выполнению работ дополнительных сил и средств (с указанием их вида и необходимого количества)⁸.

Принимаемые Оперативным штабом лесничества решения оформляются протоколом.

КГАУ «Лесопожарный центр» на основании решений Оперативных штабов лесничеств самостоятельно решает вопрос о привлечении техники, организаций и граждан на основании договоров оказания услуг гражданско-правового характера.

⁸ Пункт 18 приказа Минлесхоза края от 28.03.2017 № 323-од.

В случае введения режима чрезвычайной ситуации муниципального или регионального характера все решения о необходимости привлечения к выполнению работ дополнительных сил и средств принимаются комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности органа местного самоуправления или края во взаимодействии с Оперативным штабом лесничества.

При анализе протоколов заседаний Оперативных штабов лесничеств, установлено, что формулировки зафиксированных в них решений имели неконкретный характер (отсутствовало четкое указание на количество сил и средств, необходимое для тушения лесного пожара), что является нарушением пункта 18 приказа Минлесхоза края № 323-од.

В течение пожароопасного сезона 2018 года отмечены факты несвоевременного применения достаточных сил и средств пожаротушения (привлечение дополнительных участников и техники только при значительном распространении пожара, увеличение численности пожарных только в последние дни при большой продолжительности действия пожара и т.п.), приведшие к распространению лесных пожаров на большую площадь.

В 2018 году наблюдается рекордное за последние 3 года число пожаров, возникших на территории лесных участков, переданных в аренду – 272 (в 2017 году – 195, в 2016 году – 251).

Информация о пожарах на лесных участках, переданных в аренду, представлена в таблице.

Наименование показателя	2016 год	2017 год	2018 год
Количество пожаров, на участках, переданных в аренду, всего, ед.	251	195	272
<i>в % от общего количества пожаров</i>	<i>13,2</i>	<i>12,1</i>	<i>16,6</i>
Площадь пройденная пожарами на участках, переданных в аренду, всего, тыс. га	72,1	17,7	212,8
<i>в % от общей площади пожаров</i>	<i>3,4</i>	<i>3,5</i>	<i>13,6</i>
Средняя площадь одного пожара на участках, переданных в аренду, га	287,2	91,0	782,4

Установлено значительное увеличение площади, пройденной пожарами по сравнению с предыдущими периодами. Так, в 2018 году пожарами на арендованных участках охвачено 212,8 тыс. га, что в 12 и 3 раза больше показателя 2017 и 2016 годов, соответственно.

Средняя площадь одного пожара составила 782,4 га, что больше в 8,6 раза, чем в 2017 году и в 2,7 раза, чем в 2016 году.

Оценка эффективности деятельности органов государственной власти края по осуществлению переданных полномочий

Оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий

Российской Федерации в области лесных отношений, производится Рослесхозом на основании пунктов 9,11 статьи 83 Лесного кодекса, Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства⁹, а также статьи 29.2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰.

Согласно пункту 10.2 статьи 83 Лесного кодекса, Рослесхоз проводит проверку ведомственной отчетности, представляемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по результатам которой (с учетом оценки эффективности осуществления переданных полномочий) выдает заключение о надлежащем осуществлении органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий (или осуществляет подготовку представления для принятия решения об изъятии полномочий).

В 2018 году представления об изъятии у органов государственной власти Красноярского края полномочий в области лесных отношений Рослесхозом не вносились.

Порядок проведения оценки эффективности деятельности органов государственной власти установлен приказом Минприроды России от 09.12.2014 № 545 «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса полномочий Российской Федерации в области лесных отношений», критерии оценки эффективности – постановлением Правительства Российской Федерации № 194.

Информация о достигнутых значениях критериев, характеризующих эффективность деятельности органов государственной власти края по осуществлению на землях лесного фонда мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров представлена в таблице.

№ п/п	Наименование критерия	2016 год		2017 год		2018 год		
		план	факт	план	факт	план	факт	изменение по сравнению с предыдущим годом (+;-)
1.	Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от лесных пожаров, %	0,03	0,04	x	0,02	x	x	x
2.	Соотношение средней площади одного лесного пожара текущего года и средней площади одного лесного пожара за последние 5 лет, %	x	3,79	x	0,97	x	2,98	+2,01
3.	Доля крупных лесных пожаров (площадью более 25 гектаров в зоне наземной охраны лесов и более 200	3,6	6,17	3,96	8,4	4	10,6	+2,2

⁹ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 736.

¹⁰ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

№ п/п	Наименование критерия	2016 год		2017 год		2018 год		
		план	факт	план	факт	план	факт	изменение по сравнению с предыдущим годом (+;-)
	гектаров в зоне авиационной охраны лесов) в общем количестве возникших лесных пожаров, %							
4.	Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения (по числу случаев), в общем количестве ликвидированных пожаров, %	88,4	64,4	80,28	67,7	81	58,01	-9,69

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 194 положительно оценивается уменьшение значения, по сравнению с уровнем, достигнутым в году, предшествующем отчетному, по критериям № 1, № 2, № 3 и увеличение значения по критерию № 4.

В 2018 году по всем критериям оценки эффективности зафиксирована отрицательная динамика.

Анализ финансового обеспечения реализации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, в части организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров на территории Красноярского края

Финансирование мероприятий, направленных на осуществление мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров в крае в 2018 году осуществлялось за счет средств федерального и краевого бюджетов.

Информация об изменениях плановых объемов финансирования представлена в таблице.

тыс.рублей

Источники финансирования	2016 год		2017 год		2018 год	
	план первоначальный ¹¹	план уточненный ¹²	план первоначальный	план уточненный	план первоначальный	план уточненный
Федеральный бюджет	230 589,9	328 589,9	234 768,8	234 768,8	279 526,6	441 526,6
Краевой бюджет	224 382,6	524 382,6	527 259,7	812 367,7	527 259,7	829 477,2
Итого за счет бюджетных средств	454 972,5	852 972,5	762 028,5	1 047 136,5	806 786,3	1 271 003,8

По состоянию на 01.12.2018 уточненный объем бюджетных средств на финансирование мероприятий составил 1 271,0 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 441,5 млн рублей (или 34,7% от общего объема), за счет средств краевого бюджета – 829,5 млн рублей (65,3%).

¹¹ Здесь и далее в таблице значения показателя «План первоначальный» – по данным альбома форм защиты бюджетных проектировок.

¹² Значения показателя «План уточненный» за 2016, 2017 годы – по данным отчета по форме 1-субвенции; за 2018 год – по оперативным данным на 01.12.2018.

Переданные на краевой уровень полномочия Российской Федерации по организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров на территории края не обеспечены финансированием в полном объеме. При планировании расходов доля средств федерального бюджета в общем объеме финансирования за счет бюджетных средств составляет лишь третью часть (в 2018 году – 34,6%, в 2017 году – 30,8 %).

С начала года общий объем финансового обеспечения переданного полномочия (уточненный план) увеличился на 464,2 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета (средств нераспределенного резерва Рослесхоза) – на 162,0 млн рублей, за счет средств краевого бюджета – на 302,2 млн рублей (из них 300,0 млн рублей – за счет средств Резервного фонда Правительства края).

Информация о фактических расходах на выполнение в 2018 году мероприятий по организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров за счет бюджетных средств представлена в таблице.

тыс.рублей

Источники финансирования	2016 год	2017 год	2018 год		
			план уточненный	факт	в % к уточнен- ному плану
Предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, всего, в том числе:	568 105,2	630 555,5	755 244,9	753 578,3	99,8
федеральный бюджет	180 587,1	184 766,0	192 621,4	190 954,8	99,1
краевой бюджет	387 518,1	445 789,5	562 623,5	562 623,5	100,0
Тушение лесных пожаров, всего, в том числе:	284 867,3	416 581,1	515 758,9	515 758,9	100,0
федеральный бюджет	148 002,8	50 002,8	248 905,2	248 905,2	100,0
краевой бюджет	136 864,5	366 578,3	266 853,7	266 853,7	100,0
Всего на осуществление мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров, всего в том числе:	852 972,5	1 047 136,6	1 271 003,8	1 269 337,2	99,9
федеральный бюджет	328 589,9	234 768,8	441 526,6	439 860,0	99,6
краевой бюджет	524 382,6	812 367,8	829 477,2	829 477,2	100,0

По состоянию на 01.12.2018 фактические расходы на осуществление мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров за счет бюджетных средств составили 1 269,3 млн рублей, из них: 439,9 млн рублей (34,7 %) – средства федерального бюджета, 829,5 млн рублей (65,3%) – средства краевого бюджета.

Из общего объема средств, на предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров (мониторинг) направлено 753,6 млн рублей (59,4%); на тушение лесных пожаров – 515,8 млн рублей (40,6%).

По состоянию на 01.12.2018 кредиторская задолженность КГАУ «Лесопожарный центр» составила 168 млн рублей. Почти половина от общего объема задолженности (82 млн рублей) приходится на оказанные авиационные услуги; 39,5% (66,4 млн рублей) – задолженность по оплате труда работников

Учреждения (включая начисления). Не оплачены услуги по привлечению к тушению пожаров сил подразделений ФБУ «Авиалесоохрана» в сумме 7,2 млн рублей.

Расчет объема финансового обеспечения государственного задания КГАУ «Лесопожарный центр» на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов осуществлялся на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг (работ), утвержденных приказом Минлесхоза края от 25.01.2018 №104/1-од. При этом, объем летных часов, при формировании государственного задания, определен методом «от обратного»: исходя из доведенного Рослесхозом объема средств на обеспечение переданного полномочия и утвержденного норматива затрат.

Недостаточность объема финансового обеспечения переданного полномочия в начале очередного финансового года приводит к занижению объемов работ при формировании государственного задания и его последующим корректировкам в течение года.

В течение 2018 года государственное задание КГАУ «Лесопожарный центр»¹³ в связи с изменением количества летных часов корректировалось 8 раз.

По сравнению с первоначальной редакцией государственного задания количество летных часов увеличилось на 3 856,5 летных часа (или в 1,8 раза), в том числе: на организацию патрулирования лесов – на 2 287,5 летных часа (в 1,6 раза), на тушение лесных пожаров – на 1 569 летных часов (в 2,2 раза).

Порядок и условия предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания установлены соглашением от 11.01.2018 № 1, заключенным между Минлесхозом края и КГАУ «Лесопожарный центр» (далее – Соглашение № 1).

В течение 2018 года¹⁴ заключено 15 дополнительных соглашений к Соглашению № 1, изменяющих суммы субсидий и графики их перечисления.

В нарушение пункта 29 Порядка формирования госзадания и Соглашения №1, средства в сумме 50,4 млн рублей не были перечислены КГАУ «Лесопожарный центр» в срок до 28.05.2018, установленный в дополнительном соглашении от 27.04.2018 к Соглашению № 1.

Основным документом, определяющим показатели по поступлениям и выплатам КГАУ «Лесопожарный центр», является план финансово-хозяйственной деятельности (далее – План ФХД), утверждаемый руководителем Учреждения на основании заключения Наблюдательного совета КГАУ «Лесопожарный центр» (далее – Наблюдательный совет) и согласованный Минлесхозом края¹⁵.

¹³ Приложение № 4 к государственному заданию КГАУ «Лесопожарный центр».

¹⁴ В январе-ноябре 2018 года.

¹⁵ Формирование плана ФХД регламентируется приказом Минфина России от 28.07.2010 № 81н «О Требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения», «Порядком составления

В 2018 году План ФХД КГАУ «Лесопожарный центр» корректировался 7 раз. Основанием для корректировок Плана ФХД являлась информация об изменениях бюджетных ассигнований, доводимая Минлесхозом края до Учреждения.

В нарушение пункта 2.7. приказа Минлесхоза края от 30.12.2016 № 938-од «Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности краевых государственных бюджетных и автономных учреждений, в отношении которых министерство лесного хозяйства Красноярского края осуществляет функции и полномочия учредителя», План ФХД КГАУ «Лесопожарный центр» в редакции от 22.11.2018 сформирован в отсутствие представленной Минлесхозом края информации о планируемых объемах расходных обязательств.

*Анализ выполнения государственного задания
КГАУ «Лесопожарный центр»*

Анализ выполнения краевыми государственными учреждениями государственного задания на оказание государственных услуг проводится в соответствии с методикой оценки¹⁶, утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 20.03.2017 № 145-п (далее – Методика).

Расчет оценки выполнения государственного задания осуществляется по показателям, характеризующим качество и объем работ.

На 2018 год государственным заданием установлено 3 показателя качества выполнения работ и 25 показателей, характеризующих объем выполнения работ.

По состоянию на 01.10.2018 в полном объеме выполнен только 1 из 3 показателей качества – «Обнаружение лесных пожаров на малой площади до 5 га, не менее» (в 2017 году – выполнены 6 показателей из 7; в 2016 году – выполнены все показатели качества работ).

Из 25 показателей объема выполнено 7 (в 2017 и 2016 годах все показатели выполнены в полном объеме).

Методикой установлено, что при недостижении хотя бы по одному из показателей установленного в государственном задании значения – государственное задание в целом будет признано невыполненным.

*Проверка соблюдения действующего законодательства при осуществлении
КГАУ «Лесопожарный центр» закупок товаров, работ, услуг для выполнения
работ по осуществлению мер пожарной безопасности и тушению лесных
пожаров на территории Красноярского края*

и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности краевых государственных бюджетных и автономных учреждений, в отношении которых министерство лесного хозяйства Красноярского края осуществляет функции и полномочия учредителя», утвержденным приказом Минлесхоза края от 30.12.2016 № 938-од (в редакции приказа Минлесхоза края от 27.02.2018 № 259-од).

¹⁶ Методика оценки выполнения краевыми государственными учреждениями государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 20.03.2017 № 145-п.

В рамках реализации мероприятий по осуществлению мер пожарной безопасности и тушению лесных пожаров на территории Красноярского края КГАУ «Лесопожарный центр» осуществляло закупочную деятельность в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ.

В соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ в Учреждении утверждено Положение о закупках товаров, работ, услуг (далее – Положение о закупках), определяющее порядок планирования закупок, порядок подготовки и проведения закупочных процедур, в которое неоднократно вносились изменения.

Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при проведении закупочных процедур осуществлялось путем проведения конкурентных переговоров и прямых закупок (у единственного поставщика), иные способы осуществления закупочных процедур, предусмотренные Положением о закупках, не применялись.

В 2018 году в соответствии с приказом министерства лесного хозяйства Красноярского края от 12.02.2018 № 168-од осуществление КГАУ «Лесопожарный центр» закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика, начальная максимальная цена которых превышает 10 млн рублей, подлежало согласованию с заместителем министра лесного хозяйства края.

Вышеуказанный приказ принят с превышением полномочий, установленных постановлением Правительства Красноярского края от 26.07.2016 № 374-п.

Формирование Плана закупок товаров, работ, услуг (далее – План закупок) и внесение в него изменений (в случае необходимости) должно осуществляться в соответствии с показателями, предусмотренными Планом ФХД.

Потребность Учреждения в товарах, работах, услугах при формировании Плана закупок может определяться исключительно в пределах предусмотренных Планом ФХД поступлений.

В проверяемом периоде Учреждением сформирован План закупок на 2018 год в соответствии с требованиями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2012 № 932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана». План закупок и вносимые в него изменения размещены в единой информационной системе в сфере закупок.

В ходе анализа планирования закупочной деятельности КГАУ «Лесопожарный центр» установлены значительные расхождения показателей Плана ФХД и Плана закупок.

Согласно актуальной версии Плана ФХД на 2018 год, утвержденной 29.11.2018, объем средств, направленных на закупки товаров, работ, услуг составляет 911,1 млн рублей, при этом согласно размещенному в единой информационной системе Плану закупок от 26.11.2018 (версия № 83)

КГАУ «Лесопожарный центр» планируется осуществить 308 закупок на общую сумму 1 218,1 млн рублей.

Таким образом, отклонение между показателями предусмотренными Планом ФХД и Планом закупок составляет 307,0 млн рублей.

В ходе анализа сведений о количестве и общей стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки товаров, работ, услуг, размещенных в единой информационной системе, установлено следующее.

КГАУ «Лесопожарный центр» в 2018 году¹⁷ заключено 117 договоров на оказание авиационных услуг для выполнения авиационных работ по патрулированию и тушению лесных пожаров на сумму 678,1 млн рублей с общим плановым объемом работ 9 184 летных часа (в 2017 году – 56 договоров на сумму 483,1 млн рублей с общим плановым объемом работ 6 836,3 летных часа).

С единственным поставщиком заключено 108 договоров (92,3% от общего количества договоров) на сумму 364,9 млн рублей (53,8% от общей суммы заключенных договоров). По сравнению с 2017 годом количество договоров, заключенных с единственным поставщиком, увеличилось на 63 единицы или в 2,4 раза.

Заключение договоров преимущественно с единственным поставщиком негативно отражается на реализации мер, установленных Федеральным законом № 223-ФЗ, направленных на сокращение издержек заказчика, целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг.

При анализе договоров на оказание авиационных услуг, заключенных КГАУ «Лесопожарный центр» без проведения конкурсных процедур, установлено увеличение стоимости летного часа 2 авиакомпаниями при использовании для проведения авиационных работ вертолета МИ-8.

В нарушение требований Положения о закупках, исполняющим обязанности руководителя КГАУ «Лесопожарный центр» заключены договоры на оказание авиационных услуг в объемах, превышающих показатели, установленные Планом ФХД на 2018 год, которые согласовывались начальником экономического отдела и экономистом¹⁸.

При заключении договоров с единственным поставщиком усматриваются признаки умышленного уменьшения (дробления) КГАУ «Лесопожарный центр» объема отдельных закупок авиационных услуг и начальной (максимальной) цены договора, с целью уклонения от процедуры согласования с Минлесхозом края закупок, начальная максимальная цена которых превышает 10 млн рублей¹⁹.

¹⁷ По состоянию на 01.12.2018.

¹⁸ В соответствии с информацией КГАУ «Лесопожарный центр», представленной в Счетную палату письмом от 05.10.2018 № 11285.

¹⁹ В соответствии с требованиями, установленными приказом министерства лесного хозяйства Красноярского края от 12.02.2018 № 168-од.

Всего, в период с 31.07.2018 по 30.08.2018 КГАУ «Лесопожарный центр» заключено 45 договоров содержащих признаки дробления.

По состоянию на 01.12.2018 авиакомпаниями, осуществляющими патрулирование и тушение лесных пожаров фактически оказаны услуги на сумму 678,1 млн рублей, общий объем выполненных работ составил 9 184 летных часа (патрулирование – 5 935,2 летных часа, тушение лесных пожаров – 3 248,8 летных часа), оплачено услуг на сумму 596,1 млн рублей.

В нарушение условий заключенных договоров КГАУ «Лесопожарный центр» своевременно не исполнены обязательства по оплате оказанных услуг.

Установленный порядок и сроки оплаты обязательств не соблюдены в отношении 76 выставленных счетов-фактур на общую сумму 64,1 млн рублей по 30 договорам, заключенным в отсутствие лимитов финансирования.

В соответствии с положениями заключенных договоров в случае просрочки исполнения сторонами обязательств одна из сторон вправе потребовать от виновной стороны уплаты неустойки.

Ввиду допущенных КГАУ «Лесопожарный центр» нарушений условий заключенных договоров у авиакомпаний возникло право на взыскание пени за каждый день просрочки исполнения обязательств на сумму 556,0 тыс. рублей²⁰.

Оценка наличия коррупционных факторов и рисков

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены факты, свидетельствующие о наличии коррупционных рисков при реализации в крае переданного полномочия Российской Федерации по организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров.

В отсутствие правовых оснований и с превышением установленных полномочий осуществлялись следующие действия:

согласование начальником отдела охраны и защиты леса Минлесхоза края планов авиационного патрулирования;

принятие Оперативными штабами лесничеств решений об отмене вылетов, включенных в ежедневные планы авиапатрулирования без внесения в них изменений;

согласование заместителем министра лесного хозяйства края закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика, начальная максимальная цена которых превышает 10 млн рублей;

заключение КГАУ «Лесопожарный центр» договоров на оказание авиационных услуг без финансового обеспечения.

Несвоевременное применение сил средств для тушения лесных пожаров.

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

²⁰ По состоянию на 01.10.2018.

В 2018 году переданные на краевой уровень полномочия Российской Федерации по охране и защите лесов от пожаров выполнялись неэффективно.

По итогам пожароопасного сезона количество пожаров зафиксировано на уровне прошлого года, при этом площадь лесных пожаров увеличилась в 3 раза (в 2018 году – 1,6 млн га, в 2017 году – 0,5 млн га).

В охраняемой зоне в 2018 году наблюдаются наихудшие показатели за 3 года: при снижении количества пожаров почти на 40%, площадь пройденная пожарами, увеличилась в 1,8 раза (со 170,4 тыс. га до 301,3 тыс.га);

на арендованных участках пожарами охвачено 212,8 тыс. га, что в 12 и 3 раза больше, чем в 2017 и 2016 годах, соответственно.

Рост числа крупных лесных пожаров свидетельствует о низкой эффективности мероприятий по охране лесов от пожаров, проводимых в 2018 году в Красноярском крае, в том числе о недостаточности мер, принимаемых на этапе их обнаружения, а также тушения в первые сутки.

При значительном увеличении количества летных часов в 2018 году (в 1,4 раза по сравнению с 2017 годом) по итогам пожароопасного сезона в крае сложился самый низкий в 2016-2018 годах процент выполнения назначенной кратности патрулирования (67,7%) и тушения лесных пожаров в первые сутки (58%).

Несвоевременное применение достаточных сил и средств пожаротушения, в том числе на арендованных участках, привели к распространению пожаров с 0,5 га (на момент обнаружения) до 10-15 тыс.га (к моменту тушения).

Несмотря на то, что объем финансового обеспечения мероприятий по предупреждению и тушению лесных пожаров в 2018 году превысил 1,4 млрд рублей, увеличившись по сравнению с 2017 годом в 1,4 раза, органами власти края допущено ухудшение значений по всем критериям, характеризующим эффективность реализации переданных полномочий.

Сформированная на краевом уровне система охраны и защиты лесов от пожаров требует корректировки.

Отмечается несогласованность действий при планировании патрулирования и организации работ по тушению лесных пожаров, ненадлежащий контроль со стороны Минлесхоза края за деятельностью подведомственных ему учреждений, а также создаваемых ими коллегиальных органов – Оперативных штабов лесничеств.

Органами власти края не приняты надлежащие меры по взаимодействию с уполномоченными органами Российской Федерации по вопросам увеличения финансового обеспечения реализации переданного полномочия на этапе планирования расходов.

Отмечена неконкретность и неоднозначность принимаемых решений, ненадлежащее планирование сил и средств пожаротушения, действий

по ликвидации лесных пожаров, слабая организация межведомственного взаимодействия.

При анализе закупочной деятельности КГАУ «Лесопожарный центр» установлены расхождения Плана закупок и плана финансово-хозяйственной деятельности Учреждения.

КГАУ «Лесопожарный центр» в отсутствие доведенных лимитов финансирования заключены договоры на общую сумму 257,9 млн рублей.

Договоры на оказание авиационных услуг заключались преимущественно с единственным поставщиком (92,3% от общего количества договоров). Количество договоров, заключенных с единственным поставщиком, по сравнению с 2017 годом, увеличилось в 2,4 раза.

Установлены факты, свидетельствующие о наличии коррупционных рисков, в том числе выразившиеся в принятии должностными лицами решений в отсутствие соответствующих правовых оснований и с превышением полномочий.

Предложения

По результатам экспертно-аналитического мероприятия предложено:

Правительству Красноярского края:

внести изменение в постановление Правительства Красноярского края от 09.10.2015 № 539-п «Об утверждении порядка формирования государственного задания в отношении краевых государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» в части установления нормы о формировании государственных заданий с учетом возможностей краевого государственного учреждения, аналогично норме Постановления Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640;

осуществлять контроль за достижением критериев оценки эффективности реализации переданных на краевой уровень полномочий по организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров;

Министерству лесного хозяйства Красноярского края:

устранить недостатки нормативного правового регулирования, выявленные в ходе экспертно-аналитического мероприятия;

установить персональную ответственность за достижение показателей, характеризующих оценку эффективности реализации переданных на краевой уровень полномочий по организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров;

осуществлять контроль за деятельностью подведомственных учреждений в целях недопущения незаконных действий со стороны должностных лиц и повышения эффективности межведомственного взаимодействия при обнаружении и тушении лесных пожаров;

заключить с арендаторами лесных участков соглашения о взаимодействии при тушении лесных пожаров;

КГАУ «Лесопожарный центр», лесничествам:

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

Экспертно-аналитическое мероприятие
«Мониторинг использования бюджетных средств,
направленных на реализацию мероприятий по обеспечению проведения
капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов,
расположенных на территории края»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 3 апреля 2019 года № 3)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с пунктом 1.4.13 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год, пунктом 1.2.1 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2019 год.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов на территории Красноярского края.

Анализируемый период: 2017 год и истекший период 2018 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Общие сведения

Многokвартирные дома, в которых расположена значительная часть составляющих жилищный фонд жилых помещений, подвержены естественному износу, а потому надлежащее содержание таких домов предполагает в числе прочего непрерывный мониторинг их технического состояния, а также своевременное проведение необходимых работ по устранению неисправностей их конструктивных элементов.

В связи с этим Жилищный кодекс РФ в порядке конкретизации ч. 2 ст. 40 Конституции РФ возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления обязанности по обеспечению контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, по организации своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах за счет взносов собственников помещений в таких домах, бюджетных средств и иных не запрещенных законом источников финансирования, а также по осуществлению государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (п.п. 6, 6.1 и 8 ст. 2).

Согласно данным Фонда содействия реформе ЖКХ доля износа конструктивных элементов и внутридомовых инженерных систем с истекшим межремонтным сроком в крае сейчас составляет почти 37 %.

По данным официальной статистики²¹ на начало 2018 года общая площадь жилых помещений, имеющих износ свыше 30 %, составила 30 020,9 тыс. кв.м. или 42,4 % от общей площади жилых помещений, свыше 70% – 2 469,6 тыс. кв.м. или 3,5 %.

²¹ Красноярскстат, экономические таблицы «Распределение жилищного фонда по проценту износа по городским округам и муниципальным районам Красноярского края» (№ 1.11.1.1.04)

Согласно Региональной программе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Красноярского края, утвержденной постановлением Правительства края от 27.12.2013 № 709-п, (далее – Региональная программа капремонта) потребность в средствах на проведение капитального ремонта составляет не менее 110,3 млрд рублей.

Расходы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме финансируются за счет средств фонда капитального ремонта и иных не запрещенных законом источников. Оплата расходов на капитальный ремонт является обязанностью всех собственников помещений (ст. 158 Жилищного кодекса РФ).

Собственники помещений в многоквартирном доме вправе выбрать один из следующих способов формирования фонда капитального ремонта (ч. 3 ст. 170 Жилищного кодекса РФ):

- 1) перечисление взносов на капитальный ремонт на специальный счет;
- 2) перечисление взносов на капитальный ремонт на счет регионального оператора.

По данным Фонда содействия реформе ЖКХ 93% собственников общего имущества многоквартирных домов на территории края формируют фонды капитального ремонта на счете регионального оператора (13 470 МКД), 4,3% или 619 МКД – на специальном счете регионального оператора.

Вывод: формирование и функционирование системы капитального ремонта многоквартирных домов направлено на предотвращение ухудшения состояния жилищного фонда и жилищных условий населения. Обеспечивает проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории субъекта РФ региональный оператор.

Нормативно-правовое регулирование

Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, отнесено регулирование отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

В соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона от 20.12.2017 № 399-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ и статью 16 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» органы государственной власти субъекта РФ должны принять не позднее 20.06.2018 следующие нормативные правовые акты: 1) порядок информирования органами местного самоуправления собственников помещений в многоквартирных домах

о способах формирования фонда капитального ремонта, о порядке выбора способа формирования фонда капитального ремонта; 2) порядок информирования собственников помещений в многоквартирных домах и организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами, о содержании региональной программы капитального ремонта и критериях оценки состояния многоквартирных домов, на основании которых определяется очередность проведения капитального ремонта; 3) порядок и перечень случаев оказания на возвратной и (или) безвозвратной основе за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительной помощи при возникновении неотложной необходимости в проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

С нарушением срока, в декабре 2018 года приняты первые два порядка. В нарушение вышеприведенной нормы федерального закона Правительством края не принят на момент проведения мероприятия нормативный правовой акт, определяющий порядок и перечень случаев оказания на возвратной и (или) безвозвратной основе за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительной помощи при возникновении неотложной необходимости в проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ утверждается региональная программа капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, краткосрочные планы реализации региональной программы капитального ремонта, которые размещаются в государственной информационной системе ЖКХ (ст. 168 Жилищного кодекса РФ).

В целях реализации указанных полномочий в крае приняты Закон края от 27.06.2013 № 4-1451 «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Красноярского края» (далее – Закон края «Об организации проведения капремонта»), а также 21 основополагающее постановление Правительства края и 1 распоряжение Правительства края.

Правительством края утверждена Региональная программа капремонта на срок с 2014 по 2043 годы или на 30 лет. По условиям Жилищного кодекса РФ региональная программа ежегодно актуализируется, срок ее действия продляется. Постановлением Правительства края от 27.12.2016 № 677-п уточнен общий срок реализации программы на период 2017 – 2046 годов.

Во исполнение Региональной программы капремонта Правительством края приняты краткосрочные планы ее реализации, в том числе постановлением от 20.06.2017 № 343-п утвержден краткосрочный план реализации региональной программы капитального ремонта многоквартирных домов на территории края на 2017-2019 годы (далее – Краткосрочный план на 2017-2019 годы).

В целях осуществления деятельности, направленной на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах,

расположенных на территории края, распоряжением Правительства края от 16.09.2013 № 648-р создан региональный оператор - Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов на территории Красноярского края (далее – Региональный фонд, Фонд), утвержден устав Фонда (далее – Устав).

Согласно Уставу Региональный фонд осуществляет 16 видов деятельности, в том числе функции, обозначенные Жилищным кодексом РФ и Законом края «Об организации проведения капремонта».

Стратегией СЭР края предусмотрено, что для достижения цели создания комфортных условий проживания населения на территории края необходимо сформировать эффективную систему своевременного проведения капитального ремонта многоквартирных домов; обеспечить осуществление государственного контроля за состоянием многоквартирных домов. В результате создания системы капитального ремонта многоквартирных домов доля домов, требующих капитального ремонта, будет снижена почти вдвое (с 55 до 30%).

Региональной программой капремонта обозначены следующие цели: планирование и организация проведения капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов; создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан; улучшение эксплуатационных характеристик общего имущества в многоквартирных домах; обеспечение сохранности многоквартирных домов и улучшение комфортности проживания в них граждан.

В соответствии с государственной программой края «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства», утвержденной постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 503-п, эффективное государственное регулирование коммунального хозяйства, при котором достигается баланс интересов всех сторон, будет обеспечиваться, в том числе, путем создания системы капитального ремонта многоквартирных домов.

Система управления

Система управления организацией и проведением капитального ремонта общего имущества собственников в многоквартирных домах сформирована в соответствии с положениями Жилищного кодекса РФ и Закона края «Об организации проведения капремонта».

Правительство РФ осуществляет правовое регулирование отдельных процессов проведения капитального ремонта многоквартирных домов.

Минстрой России осуществляет методологическое сопровождение работ и услуг по содержанию и ремонту жилого фонда.

Государственная корпорация – Фонд ЖКХ предоставляет финансовую поддержку субъектам РФ на обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов, осуществляет мониторинг реализации региональных программ капитального ремонта, краткосрочных планов реализации региональных программ капитального ремонта, региональными операторами

своей деятельности, направленной на обеспечение проведения капитального ремонта, а также выполнения условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда. Согласно ч.6 ст.3 Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ с 1 января 2026 года Фонд ЖКХ прекращает деятельность и подлежит ликвидации.

Законодательное Собрание края устанавливает правовые и организационные основы своевременного проведения капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов.

Правительство края осуществляет правовое регулирование вопросов, связанных с организацией системы капитального ремонта многоквартирных домов на территории края, а также с деятельностью регионального оператора. Принимает решение о создании регионального оператора.

Минпром края осуществляет нормативно-правовое регулирование отдельных вопросов организации капитального ремонта, включая разработку проектов Региональной программы капремонта, краткосрочных планов, а также обеспечение их реализации.

Кроме того, министерство осуществляет отдельные функции и полномочия учредителя регионального оператора, в том числе, финансовое обеспечение его деятельности, утверждение финансового плана доходов и расходов (бюджета) и другие.

К компетенции Минпрома края также относится осуществление формирования и ведения реестра квалифицированных подрядных организаций края, имеющих право принимать участие в закупках, предметом которых является оказание услуг и (или) выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме на территории края. Указанные реестры квалифицированных подрядных организаций размещены на интернет-сайте «ЖКХ в Красноярском крае» и на национальной электронной площадке. Всего в реестр включено 375 подрядных организаций, специализирующихся на различных видах работ.

Органы местного самоуправления утверждают краткосрочные планы реализации региональной программы капитального ремонта; осуществляют мониторинг технического состояния жилищного фонда муниципального образования; обеспечивают проведение общих собраний собственников для решения вопроса о выборе способа формирования фонда капитального ремонта; принимают решение о проведении работ по капитальному ремонту в отношении многоквартирных домов, в которых собственники помещений не приняли соответствующего решения; выполняют функции технического заказчика в случае их передачи региональным оператором; организуют контроль технического состояния многоквартирного дома после выполнения работ по капитальному ремонту.

Товарищества собственников жилья (ТСЖ), жилищные, жилищно-строительные кооперативы (ЖК, ЖСК), управляющие организации осуществляют мониторинг технического состояния многоквартирных домов; принимают участие в формировании органами местного самоуправления краткосрочных планов; осуществляют подготовку объекта, подлежащего капитальному ремонту, к выполнению работ; принимают участие в проведении проверок, организуемых органами местного самоуправления, региональным оператором, Службой строительного надзора и жилищного контроля края; участвуют в приемке капитального ремонта; осуществляют контроль за ходом выполнения работ.

Собственники помещений в многоквартирных домах принимают решение об определении способа формирования фонда капитального ремонта многоквартирного дома; оплачивают ежемесячные взносы на капитальный ремонт; заключают с региональным оператором договор о формировании фонда капитального ремонта и об организации его проведения; осуществляют подготовку помещений многоквартирного дома к выполнению работ по капитальному ремонту; осуществляют приемку выполненных работ и (или) услуг; участвуют в конкурсных отборах подрядных организаций; осуществляют контроль за ходом выполнения работ; принимают участие в приемке оказанных услуг и (или) выполненных работ по капитальному ремонту; осуществляют контроль за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов собственников (за исключением специального счета, владельцем которого является региональный оператор).

Система управления регионального оператора сформирована в соответствии с уставом Регионального фонда.

Учредителем Фонда является Красноярский край в лице Правительства края. Органом исполнительной власти края, осуществляющим функции и полномочия учредителя в части финансового обеспечения деятельности фонда, а также государственной регистрации изменений, вносимых в устав фонда, с 30.03.2018 вместо министерства строительства края является Минпром края.

Органами управления Региональным фондом являются Высший коллегиальный орган, генеральный директор (единоличный исполнительный орган) и Попечительский совет (надзорный орган).

Выявлены следующие недостатки в системе управления Региональным фондом в анализируемом периоде.

Несмотря на то, что норма п. 2 ст. 22 Закона края «Об организации проведения капремонта», предусматривающая утверждение Правительством края состава Высшего коллегиального органа Фонда, вступила в силу с 08.01.2017, состав Высшего коллегиального органа Фонда утвержден Правительством края лишь в июле 2017 (распоряжение от 04.07.2017 № 445-р). С учетом этого, в первом полугодии 2017 года полномочия Высшего коллегиального органа Фонда

не реализовывались. В 2018 году своевременно не актуализирован состав Высшего коллегиального органа.

Состав Попечительского совета Фонда не соответствует требованиям п. 2 ст. 22 Закона края «Об организации проведения капремонта», согласно которой в состав должны быть включены представители Общественной палаты Красноярского края, и (или) Гражданской ассамблеи Красноярского края, и (или) представители общественных организаций, представляющие интересы собственников помещений в многоквартирных домах, которых должно быть в количестве не менее одной четверти от состава попечительского совета.

В 2018 году в структуру Фонда дополнительно введены: три новые должности руководителя управления, должность главного инженера, две должности заместителя главного инженера, заместитель начальника отдела строительного контроля, и 2 должности главного специалиста отдела строительного контроля. Сокращена одна должность заместителя генерального директора Фонда. Сформированы 3 управления, 10 отделов.

Необходимо отметить, что новые должности руководителей управления фактически дублируют функции заместителей генерального директора Фонда. При этом согласно утвержденной 24.12.2018 и согласованной Минпромом края структуре Фонда заместители генерального директора находятся в подчинении у руководителей управлений (в составе управлений).

Контроль за деятельностью Регионального фонда осуществляют:

Управление Федерального казначейства по краю (контроль за использованием региональным оператором средств, полученных в качестве государственной (муниципальной) поддержки, а также средств, полученных от собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счетах регионального оператора);

Счетная палата края, контрольно-счетные органы муниципальных образований, служба финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок края (далее – СФЭК, финансовый контроль за использованием региональным оператором средств соответствующих бюджетов);

Служба строительного надзора и жилищного контроля края (контроль за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов собственников на счете (счетах) регионального оператора, и обеспечением сохранности данных средств; контроль за деятельностью Регионального фонда).

В 2017 - 2018 годах указанными контрольными органами проведена 101 проверка соблюдения Региональным фондом Закона края «Об организации проведения капремонта» и использования бюджетных средств.

Контрольными органами и прокуратурой края установлены значительные нарушения при использовании средств, направляемых на проведение капитального ремонта многоквартирных домов: отмечается неисполнение

краткосрочного плана реализации региональной программы капитального ремонта, недостаточность принятых мер по взысканию задолженности по взносам за капитальный ремонт и осуществления Фондом контрольных функций в отношении технических заказчиков. Результаты проверок учтены в заключении.

Общественный (народный) контроль за использованием средств на капитальный ремонт осуществляют общественные организации Красноярское региональное отделение общероссийского движения «Народный фронт «За Россию», Межрегиональное общественное движение «Народный контроль в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

*Расходование Региональным фондом субсидии краевого бюджета
на обеспечение уставной деятельности*

В соответствии со ст. 21 Закона края «Об организации проведения капремонта» обеспечение деятельности регионального оператора осуществляется за счет средств краевого бюджета. Размер средств, необходимых для обеспечения деятельности Фонда, ежегодно устанавливается Правительством края, указанные средства поступают в Фонд в виде регулярных взносов учредителя – Правительства края (п.п. 1.3, 3.8, 3.9 Устава Фонда).

Законами края от 08.12.2016 № 2-195 «О краевом бюджете на 2017 год и плановый период 2018 – 2019 годов», от 30.11.2017 № 4-1155 «О краевом бюджете на 2018 год и плановый период 2019 – 2020 годов», государственной программой края Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства, утвержденной постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 503-п (подпрограмма «Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия», далее – Подпрограмма, Госпрограмма), предусмотрена субсидия Региональному фонду на обеспечение уставной деятельности.

За 2017-2018 годы из краевого бюджета Региональному фонду профинансировано 450,9 млн рублей, в том числе в 2017 году – 218,9 млн рублей, в 2018 году – 232,1 млн рублей. Региональным фондом освоено 429,3 млн рублей или 95,2% от полученного финансирования.

Потребность в материально-техническом обеспечении деятельности Фонда на 2017 год утверждена Попечительским советом Фонда в сумме 138,5 млн рублей, также определен размер средств, необходимых на уплату налога на прибыль, – 68,5 млн рублей, всего 206,9 млн рублей (протокол от 17.01.2017 № 14); на 2018 год – в объеме, предусмотренном Законом края о бюджете на 2018 год, то есть без определения размера средств и также как и в 2017 году – после утверждения суммы субсидии в законе края о краевом бюджете (протокол от 28.12.2017 № 17).

На основании законов края о краевом бюджете на соответствующий год, Подпрограммы Минстроем края, а далее Минпромом края с Фондом заключены

соглашения о предоставлении субсидии из краевого бюджета (далее – Соглашение):

от 20.01.2017 № 01 на 2017 год в сумме 138,5 млн рублей, с учетом внесенных изменений сумма субсидии увеличена на 93,9 млн рублей и составила 232,4 млн рублей (потребность в средствах корректировалась с учетом увеличения размера налога на прибыль и произведенных расходов);

от 26.01.2018 № 1 на 2018 год в сумме 232,1 млн рублей.

Расходы за счет средств субсидии в 2018 году в сравнении с 2017 годом возросли на 8,8% и составили 223,7 млн рублей. В общей сумме расходов в 2018 году наибольший удельный вес занимают расходы на уплату налога на прибыль (43%), по фонду оплаты труда и страховым взносам (30,4%), на арендную плату за пользование имуществом (4,6%).

Расходы на оплату труда и страховые взносы в 2018 году составили 68,1 млн рублей (30,4% от общего объема расходов), что на 9,2 млн рублей (или на 16%) больше, чем за 2017 год. Увеличение расходов на оплату труда связано с ростом в 2018 году штатной численности сотрудников на 5 ед., средней заработной платы на 4% и выплатой премии за II квартал и по итогам 2018 года (4,1 млн рублей), превышающей размер премии 2017 года в 2,5 раза. Так, по результатам работы за 2 квартал 2018 года выплачена премия 78 работникам, в том числе генеральному директору Фонда, на общую сумму 2,1 млн рублей.

Средняя заработная плата работников Фонда в 2018 году возросла на 10,8% и составила 56,4 тыс. рублей, в 2017 году – 50,9 тыс. рублей, что выше средней номинальной начисленной заработной платы работников организаций в крае, которая в 2018 году составляла 44,9 тыс. рублей, в 2017 году – 41,1 тыс. рублей²².

Оплата налога на прибыль в 2017-2018 годах составила 189,42 млн рублей (44%), из которых перечислено в федеральный бюджет – 28,41 млн рублей, в краевой бюджет – 151,01 млн рублей, а также оплачены пени в общей сумме 1,2 млн рублей.

Вместе с тем доходы, полученные региональным оператором от размещения временно свободных средств фонда капитального ремонта, также носят строго целевой характер, так как могут быть использованы исключительно на выполнение работ и (или) оказание услуг по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах (ч. 1 ст. 174 Жилищного кодекса РФ) и являются составной частью самого фонда капитального ремонта (ч. 1 ст. 170 Жилищного кодекса РФ). В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе ФС РФ находится проект федерального закона «О внесении изменений в статью 251 части второй Налогового кодекса РФ», предусматривающий

²² Красноярскстат, статистический сборник «Труд и заработная плата в Красноярском крае» (№ 1.34.037); Пресс-выпуск от 14.03.2019 «Об отдельных показателях, характеризующих уровень жизни населения Красноярского края в 2018 году».

дополнение перечня доходов, которые не учитываются при определении налоговой базы, доходами в виде процентов, полученных региональным оператором от размещения временно свободных средств фонда капитального ремонта по договорам банковского вклада (законопроект № 294839-7).

На 01.01.2017 у Регионального фонда сложилась кредиторская задолженность по налогу на прибыль в сумме 13,3 млн рублей, на 01.01.2018 – 23,6 млн рублей. В нарушение ст. 34 Бюджетного кодекса РФ при наличии ежемесячных остатков средств субсидии и, следовательно, возможности своевременной оплаты налога на прибыль, в 2017-2018 годах Фондом оплачены пени по налогу на прибыль в общей сумме 1,2 млн рублей, в связи с чем допущено неэффективное использование бюджетных средств.

Работы, услуги по сбору взносов на капитальный ремонт с собственников помещений в многоквартирных домах за 2018 год профинансированы в размере 32,2 млн рублей (14,4%), за 2017 – 31,7 млн рублей (15,4%).

Дебиторская задолженность на 01.01.2018 составила 9 678,7 млн рублей, что 1,6 раза или на 3 544,1 млн рублей больше, чем на 01.01.2017.

Кредиторская задолженность на 01.01.2018 составила 9 800,4 млн рублей, что в 1,6 раза или на 3 756,4 млн рублей больше, чем по состоянию на 01.01.2017. Наибольший рост задолженности допущен по сбору взносов за капитальный ремонт с собственников помещений в многоквартирных домах, формирующих фонд капремонта на счете регионального оператора, в сумме 1 356,7 млн рублей (на 486,3 млн рублей или в 1,5 раза); по оплате выполненных работ – 146,5 млн рублей, из нее 28 организациям свыше одного миллиона рублей; по уплате налога на прибыль – 23,6 млн рублей.

В результате анализа установлены следующие недостатки и нарушения.

Порядок предоставления субсидии не соответствует требованиям законодательства:

не определен порядок определения объема субсидии, не регламентирован порядок расчета потребности в материально-техническом обеспечении деятельности Фонда на соответствующий год (нарушение ч. 2 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ);

не определены меры ответственности за нарушение условий, целей и порядка предоставления субсидии, а также не предусмотрена в качестве основания для отказа в предоставлении субсидии недостоверность представленной информации (нарушение ч. 2 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ, пп. «в» п. 3, пп. «б» п. 6 Общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, утвержденных постановлением Правительства РФ от 07.05.2017 № 541);

в качестве органа, осуществляющего предоставление субсидии, указано министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства края, что не соответствует п. 4 распоряжения Правительства края от 16.09.2013 № 648-р, согласно которому функции и полномочия учредителя в части финансового обеспечения деятельности Фонда осуществляет министерство промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края.

Кроме того, в соглашении о предоставлении субсидии Региональному фонду на 2018 год от 26.01.2018 перечень документов, необходимых для предоставления субсидии, не соответствует перечню документов, указанному в п. 5 Порядка предоставления субсидии (в части информации о расчетном счете получателя).

В связи с недоосвоением средств субсидии на счете Регионального фонда ежегодно образуются остатки: на 01.01.2017 – 4,4 млн рублей, на 01.01.2018 – 13,3 млн рублей, на 01.01.2019 – 8,4 млн рублей. Ежемесячно на счете Фонда оставались неизрасходованные средства субсидии, в том числе: в 2017 году – от 2 млн рублей до 21,2 млн рублей, в 2018 году – от 3,3 млн рублей до 10,2 млн рублей.

Значительные суммы остатков неиспользованных средств субсидии свидетельствуют о завышении необходимой потребности при планировании и определении размера субсидии Фонду.

Нормативными правовыми актами Правительства края не урегулированы вопросы возврата в краевой бюджет неиспользованных остатков субсидии на обеспечение уставной деятельности Фонда, либо порядок их использования, в связи с чем, с нарушением принципа эффективности расходования бюджетных средств, предусмотренного ст. 34 Бюджетного кодекса РФ, фактически Фондом ежегодно расходуются на административные нужды остатки неиспользованной субсидии, образовавшиеся на начало следующего финансового года, которые не учитываются при определении объема субсидии на новый финансовый год.

Основные моменты оплаты труда сотрудников Фонда, в том числе порядок установления должностных окладов, не регламентированы краевыми нормативными правовыми актами, Уставом Фонда, а регулируются приказами генерального директора Регионального фонда. Вместе с тем расходы по фонду оплаты труда в 2018 году по сравнению с 2017 годом увеличились на 12,3% и составили 52,1 млн рублей, при этом увеличение связано также с выплатой премии в общей сумме, превышающей размер премии 2017 года в 2,5 раза.

Из семи мероприятий, предусмотренных Планом, срок исполнения четырех, действительно влияющих на ход выполнения краткосрочного плана капремонта, установлен на конец 2018 года. По итогам работы за 2 квартал Фонду необходимо было выполнить два мероприятия: совместно с министерством сформировать краткосрочный план капитального ремонта многоквартирных домов на период

2020-2022 годов и совместно с главами муниципальных образований сформировать положительное общественное мнение о системе капитального ремонта в крае.

Согласно справке о выполнении Плана за 2 квартал 2018 года, подписанной генеральным директором Фонда Авдеевой Н.И., исполнено лишь одно мероприятие – по формированию положительного общественного мнения о системе капитального ремонта в крае путем размещения информации в печатных изданиях, комментариев в телевизионных СМИ, публикаций в сети Интернет. Анализ представленных Региональным фондом публикаций, показал, что более 85% публикаций и выступлений производились сторонними лицами, организациями (не представителями Регионального фонда) и не содержат комментариев представителей Регионального фонда, при этом положительная оценка деятельности Фонда и проводимого капитального ремонта многоквартирных домов в выступлениях и комментариях составляет не более 6%.

Поскольку согласно пунктам 5, 11,12 Положения о премировании за квартал премирование осуществляется при выполнении показателей деятельности за отчетный квартал, а Фондом по результатам работы за 2 квартал 2018 года не выполнены все показатели, предусмотренные Планом, то премия на общую сумму 2 085,3 тыс. рублей была выплачена работникам Фонда неправомерно (в нарушение вышеприведенных норм Положения о премировании за квартал, принятого в соответствии со ст. 135 Трудового кодекса РФ).

По итогам работы за 2 квартал 2018 года выплачена премия генеральному директору Авдеевой Н.И. в сумме 62,99 тыс. рублей в нарушение ст. ст. 21, 22, 135 Трудового кодекса РФ, п. 4.2 трудового договора, предусматривающего выплату премии по результатам работы за год за успешное и добросовестное исполнение руководителем должностных обязанностей и личный вклад в общие результаты работы Фонда по согласованию с работодателем в размере, не превышающем месячной заработной платы руководителя, за счет экономии средств годового фонда оплаты труда. Премия Авдеевой Н.И. возвращена 11.09.2018 в полученном размере.

Кроме того, с нарушением предусмотренного ст. 34 Бюджетного кодекса РФ принципа эффективности расходования бюджетных средств произведены расходы в сумме 78,9 тыс. рублей на выплату заработной платы с начислением двум руководителям управлений, должности которых включены в организационную структуру Фонда с 24.12.2018 по согласованию с Минпромом края и функции которых фактически дублируют функции заместителей генерального директора.

Анализ исполнения краткосрочного плана реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Красноярского края

1. Формирование фонда капитального ремонта.

Исходя из количества многоквартирных домов, включенных в Региональную программу капремонта (на 01.01.2017 – 14 645 домов; на 01.01.2018 – 14 478 домов; на 01.01.2019 – 14 172 дома), по способу формирования фонда капитального ремонта многоквартирные дома распределены следующим образом:

многоквартирных домов

Вид счета	2017 год	2018 год
общий счет Регионального фонда	13 609	13 488
специальный счет дома, в том числе:	869	990
специальный счет, владельцем которого является региональный оператор	613	620
специальный счет, владельцами которого являются ТСЖ, УК	256	370

Данный процесс не является статичным: за 2017-2018 годы в адрес Регионального фонда поступило 365 протоколов общих собраний собственников многоквартирных домов об изменении способа формирования фонда капитального ремонта путем перехода на специальные счета и 24 протокола – об изменении способа формирования фонда капитального ремонта путем перехода на счет регионального оператора. Наиболее активными собственниками, выбирающими самостоятельное формирование фондов капитального ремонта, являются жители городских округов (Красноярск, Назарово, Сосновоборск).

2. Система аккумулирования взносов на капитальный ремонт.

По состоянию на 01.01.2019 объем собранных Региональным фондом взносов на капитальный ремонт составил 11 465,3 млн рублей, задолженность по взносам на капитальный ремонт собственников помещений, имеющих счета у регионального оператора и спецсчета, составляет 2 480,7 млн рублей, что на 19% больше задолженности, сложившейся по состоянию на 01.01.2018.

В 2017 году Региональным фондом собрано взносов на капитальный ремонт в сумме 2 963,7 млн рублей, в 2018 году – 3 014,1 млн рублей.

При этом в 2018 году в сравнении с 2017 годом наблюдается сокращение задолженности по взносам на капитальный ремонт, начисленным за год, и повышение уровня собираемости взносов на капитальный ремонт с 85,6% до 88,5%.

В анализируемом периоде Региональным фондом проводилась работа по специальным счетам, собираемость взносов по которым ниже 50%. Так, Службой строительного надзора и жилищного контроля края в адрес Регионального фонда в 2017 году направлены уведомления по 16 многоквартирным домам, формирующим фонд капитального ремонта на специальном счете, размер фактических поступлений взносов на капитальный ремонт у которых составлял менее 50% от размера представленных к оплате счетов. Региональным фондом направлены письма в адрес собственников помещений таких домов о необходимости погашения задолженности и о последствиях в случае ее непогашения.

3. Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, включенных в краткосрочные планы.

Краткосрочным планом на 2017-2019 годы предусматривается проведение капитального ремонта общего имущества в 3 597 многоквартирных домах, утвержден адресный перечень многоквартирных домов, в которых планируется проведение капитального ремонта; определен перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, их планируемая стоимость, объем и источник финансирования.

Согласно п. 3.4 Краткосрочного плана на 2017-2019 годы он должен быть реализован в период 2017-2019 годов, при этом ремонт многоквартирных домов может быть выполнен в любой год из трехлетнего периода, но не позднее 31.12.2019.

Региональным фондом в 2017-2018 годах проводился капитальный ремонт многоквартирных домов, включенных в краткосрочные планы капитального ремонта на 2015 год, на 2016 год и Краткосрочный план на 2017-2019 годы.

В нарушение раздела 1 Краткосрочного плана реализации региональной программы капитального ремонта на 2016 год, утвержденного постановлением Правительства края от 01.10.2015 № 502-п, предусматривающего предельный срок реализации плана 31.12.2017, по состоянию на 01.01.2019 остаются не завершены работы по капитальному ремонту 37 многоквартирных домов из 471 запланированных к ремонту в 2016 году.

Ежегодно растет объем фактически аккумулированных и неизрасходованных Фондом денежных средств по взносам на капитальный ремонт, который не учитывался при формировании Краткосрочного плана на 2017-2019 годы. Между тем, в силу ч. 7.1 ст. 168 Жилищного кодекса РФ краткосрочные планы реализации региональной программы должны формироваться исходя из принципа использования на цели капитального ремонта остатков средств на счете, счетах регионального оператора, не использованных в предшествующем году, и прогнозируемого объема поступлений взносов на капитальный ремонт в текущем году. Данные об остатках средств на счетах Фонда и планируемых объемах средств, направляемых ежегодно на проведение капитального ремонта в соответствии с Краткосрочным планом на 2017-2019 годы, приведены в таблице.

млн рублей

Год	Остаток средств на счете Фонда	Краткосрочный план
на 01.01.2017	5 401,6	1 893,9
на 01.01.2018	8 074,7	4 434,04
на 01.01.2019	9 732,8	7625,2

Указанное свидетельствует о ненадлежащем исполнении Минстроем края, а затем Минпромом края полномочий по формированию проекта краткосрочного

плана реализации региональной программы капитального ремонта, по актуализации действующей региональной программы капремонта.

4. Размещение временно свободных средств фонда капитального ремонта в кредитных организациях.

Правительством края 30.12.2016 с превышением компетенции было принято решение об осуществлении Региональным фондом размещения в 2017 году временно свободных средств фонда капитального ремонта в российских кредитных организациях, а также установлен предельный размер временно свободных средств фонда, размещаемых отдельно по видам (распоряжение Правительства края от 30.12.2016 № 1209-р).

В результате в нарушение п. 5 Правил в феврале, июне 2017 года временно свободные средства Фонда в общей сумме 6 123,6 млн рублей размещены на основании вышеуказанного распоряжения Правительства края, одобрения Попечительского совета Фонда на 3 депозитах в ПАО «БИНБАНК».

В 2018 году уже во втором полугодии Высшим коллегиальным органом Фонда (решение от 20.07.2018) с одобрения Попечительского совета Фонда (протокол от 23.07.2018 № 20) утвержден предельный размер временно свободных средств фонда капитального ремонта, формируемого на счете Фонда, для их размещения в 2018 году в кредитных организациях в сумме 7 430,0 млн рублей, в том числе: 6 000,0 млн рублей – взносы собственников за прошлые периоды; 750,0 млн рублей – банковские проценты за прошлые периоды; 680,0 млн рублей – средства текущего года (взносы и банковские проценты), и принято решение о размещении временно свободных средств фонда капитального ремонта в размере 7 430,0 млн рублей. На основании вышеуказанных решений в сентябре 2018 года средства в общей сумме 7 430,0 млн рублей размещены Фондом на 3 депозитах в ПАО «Сбербанк России».

Таким образом, временно свободные средства фонда капитального ремонта размещались в кредитных организациях Региональным фондом в 2017 году лишь в 1-3 кварталах и с нарушением установленного Правительством РФ порядка, а в 2018 году размещение осуществлено только к концу года. В результате потери от инфляционного обесценивания денежных средств, находящихся на счетах Фонда, составили по предварительным данным 253,6 млн рублей.

Конкурсный отбор кредитных организаций для размещения временно свободных средств фонда капитального ремонта проводился в соответствии с Положением о проведении конкурса по отбору российских кредитных организаций для открытия счетов региональным оператором, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23.05.2016 № 454. Победителем конкурса признана кредитная организация, предложившая наибольшую процентную ставку по договору банковского счета (п.п. 63, 64 Положения о проведении конкурса).

Кроме того, согласно договору банковского счета для формирования фонда капитального ремонта от 17.10.2014 б/н, заключенному Фондом с ПАО «Сбербанк», на остатки денежных средств на счете начисляются проценты в размере 3,01%. Региональным фондом была проведена работа по заключению 7 дополнительных соглашений к названному договору банковского счета о повышении процентной ставки, которая начисляется на средства, находящиеся на общем счете регионального оператора: на период сентябрь – октябрь 2017 года – 6,0%, на период ноябрь 2017 года – март 2018 года – 5,75%, на II квартал 2018 года – 5,5%, на III квартал 2018 года – 5,4%. Всего начислено доходов в виде процентов на остатки денежных средств на общем счете Фонда в ПАО «Сбербанк» в 2017 году – 199,97 млн рублей, в 2018 году – 367,3 млн рублей.

5. Осуществление функций технического заказчика.

К числу функций регионального оператора относится исполнение обязанностей технического заказчика работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, собственники помещений в которых формируют фонды капитального ремонта на счете или счетах регионального оператора (п. 3 ч. 1 ст. 180 Жилищного кодекса РФ).

Законом края «Об организации проведения капремонта» с 2016 года Региональному фонду установлена возможность передачи органам местного самоуправления края и (или) муниципальным бюджетным и казенным учреждениям функции технического заказчика в определенных случаях.

Однако не все органы местного самоуправления имеют возможность осуществлять функции технического заказчика, при исполнении которых необходимы соответствующие профессиональные познания в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства (п. 22 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ).

В 2018 году количество заключенных Фондом с администрациями и учреждениями муниципальных образований края договоров о передаче функций технического заказчика сократилось с 13 до 11 (Фондом расторгнуты договоры с администрациями г. Боготола и г. Бородино).

На дату проведения мероприятия Региональным фондом заключены договоры о передаче функций технического заказчика со следующими муниципальными образованиями края: г. Ачинск – 155 многоквартирных домов; г. Енисейск – 27; г. Канск – 170; г. Красноярск – 1 293; г. Лесосибирск – 218; г. Минусинск – 111; г. Назарово – 36; г. Норильск – 226; г. Шарыпово – 92; ЗАТО г. Железногорск – 230; ЗАТО г. Зеленогорск – 117.

Таким образом, в отношении 2675 многоквартирных домов функции технического заказчика выполняют органы местного самоуправления,

что составляет 18,5% от общего количества многоквартирных домов, включенных в Региональную программу капремонта.

В 2017 году Фондом в отношении технических заказчиков проведено 8 плановых выездных проверок по 83 многоквартирным домам, в 2018 году – 16 плановых проверок по 156 многоквартирным домам. По итогам проверок в 2017-2018 годах выявлено 932 нарушения и замечания на общую сумму 1,9 млн рублей. Средства, использованные с нарушением и недостатками, возвращены на счет Фонда в полном объеме.

Таким образом, в анализируемый период всего 9% домов от общего количества многоквартирных домов, в отношении которых органами местного самоуправления осуществляется технический контроль, были охвачены проверками Фонда (за 2017-2018 годы проверки проведены в отношении 239 многоквартирных домов, тогда как муниципальными органами осуществляется технический контроль в отношении 2 675 многоквартирных домов).

На ненадлежащее осуществление Региональным фондом контроля за реализацией органами местного самоуправления функций технических заказчиков указала также прокуратура края, поскольку проведенными прокурорами проверками с выходом на место проведения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов выявлены многочисленные нарушения в деятельности подрядных организаций, оставленные без внимания со стороны муниципалитетов.

Оценка результативности и эффективности деятельности Регионального фонда капитального ремонта многоквартирных домов

Неэффективное планирование работ по капитальному ремонту приводит к тому, что имеющиеся у Фонда средства, собираемые с граждан, не используются в полном объеме, вследствие чего дома так и остаются неотреставрированными.

По состоянию на 01.01.2019 Региональным фондом собрано взносов на капитальный ремонт в общей сумме 11 465,3 млн рублей, получено доходов от размещения временно свободных средств в сумме 1 395,4 млн рублей. За счет указанных средств оплачен капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов в сумме 3 065,9 млн рублей или 24% от общей суммы собранных средств.

Вместе с тем уровень эффективности использования средств, собранных в соответствующем году и находящихся на счетах Регионального фонда, ежегодно повышается. Так, из собранных в 2018 году 3 014,1 млн рублей использовано в 2018 году 1 982,4 млн рублей, то есть более половины всех собранных средств (66%). В 2017 году соотношение использованных средств к поступившим за такой же период составляло лишь 30%.

В то же время с предыдущих лет (2014 – 2018 годов) на счетах Регионального фонда по состоянию на 01.01.2019 остаются неиспользованными 9 794,8 млн рублей. Длительное неиспользование средств фонда капитального ремонта приводит к снижению его покупательской способности и обесцениванию, в связи с чем Региональному фонду следует эффективнее использовать имеющиеся средства, рассчитывая, в том числе на остатки предыдущих лет.

Согласно Краткосрочному плану капремонта на 2017-2019 годы планируемый объем средств, направляемых на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, составляет в 2019 году 7 625,2 млн рублей. Таким образом, сложилась ситуация, при которой остаток средств превышает годовую плановую стоимость ремонтов.

В соответствии с ч. 1 ст. 182 Жилищного кодекса РФ региональный оператор обеспечивает проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме в объеме и в сроки, которые предусмотрены региональной программой капитального ремонта. Краткосрочный план является обязательным документом по реализации региональной программы (ч. 7 ст. 168 Жилищного кодекса РФ, п. 3.4 Региональной программы капремонта).

Раздел 2.6 Региональной программы капремонта в редакции от 12.09.2017 предусматривал достижение следующих социально-экономических результатов: не менее 14 478 многоквартирных домов, расположенных на территории края, в которых будет выполнен капитальный ремонт общего имущества; не менее 45 098,6 тыс. кв.м. многоквартирных домов, расположенных на территории края, в которых будет выполнен капитальный ремонт общего имущества.

Согласно п. 4.1 Краткосрочного плана на 2017-2019 годы (в редакции от 07.08.2018) его реализация должна обеспечить безопасные и благоприятные условия проживания гражданам в 3 597 многоквартирных домах общей площадью 9 270 680,21 кв.м., в том числе в 2017 году должны быть обеспечены безопасные и благоприятные условия проживания граждан в 640 многоквартирных домах общей площадью 1974 628,35,11 кв. м., в 2018 году – в 1140 многоквартирных домах общей площадью 2 447 056,99 кв. м.

Вместе с тем фактически в 2017 году выполнен капитальный ремонт общего имущества 192 многоквартирных домов, в 2018 году – 269, что не соответствует содержанию Региональной программы капитального ремонта.

Таким образом, в нарушение ст. 182 Жилищного кодекса РФ Фондом не выполнен Краткосрочный план на 2017 год, а также на 2018 год, и, соответственно, Региональная программа капитального ремонта в этой части.

Основными причинами, негативно влияющими на темпы проведения капитального ремонта многоквартирных домов, являются:

ненадлежащее исполнение Минстроем края (в настоящее время – Минпромом края), ответственного за реализацию на территории края

Региональной программы капремонта, своих функций, в том числе по осуществлению контроля за реализацией региональной программы, ее ежегодной актуализации, по формированию краткосрочного плана капремонта (с учетом остатков средств на счете регионального оператора и прогнозируемого объема поступлений взносов), а также по осуществлению функций и полномочий учредителя Фонда;

отсутствие достаточного количества подрядных организаций, участвующих в аукционах на право заключения договора на проведение капитального ремонта и имеющих необходимое число квалифицированных специалистов. В формируемом Минпромом края реестре квалифицированных подрядных организаций, имеющих право принимать участие в закупках, предметом которых является оказание услуг и (или) выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме на территории края, находится 375 подрядных организаций. Фактически по информации Регионального фонда участвуют в аукционах 80 организаций, из которых 64 осуществляют работы по капитальному ремонту (из 231 включенной в реестр), 6 – по ремонту или замене лифтового оборудования (из 42), 10 – по оценке технического состояния и проектированию (из 73);

длительные сроки организационных процедур, начиная с направления Региональным фондом собственникам предложений, связанных с началом проведения в их доме капитального ремонта (не менее чем за один месяц до наступления года, в течение которого должен быть проведен ремонт этого дома); принятия по таким предложениям решения общим собранием собственников (3 месяца); проведения конкурсных процедур по выбору подрядной организации на выполнение работ по капитальному ремонту, а также при необходимости - на выполнение работ по проектированию (в среднем 1,5 месяца); подписание акта приемки выполненных работ, который подлежит согласованию с органом местного самоуправления и представителем собственников (этот процесс нередко затягивается в виду замечаний к качеству проведенных работ). При этом предусмотренный п. 3 ст. 16 Закона края «Об организации проведения капремонта» срок направления Региональным фондом предложений о начале проведения капитального ремонта собственникам многоквартирного дома (не менее чем за один месяц до наступления года, в течение которого должен быть проведен ремонт этого дома) в отличие от предусмотренного ч. 3 ст. 189 Жилищного кодекса РФ срока (за шесть месяцев до наступления года, в течение которого должен быть проведен ремонт) не способствует своевременному началу проведения капитального ремонта. Поскольку в силу п. 4 ст. 16 Закона края «Об организации проведения капремонта» у собственников на рассмотрение такого предложения есть три месяца, то первые два месяца года, в течение которого должен быть проведен

капитальный ремонт дома, может уйти на принятие соответствующего решения на общем собрании собственников дома.

Обязательным условием эффективности функционирования системы капитального ремонта многоквартирных домов является обеспечение высокого уровня собираемости взносов собственников. Фондом принимаются следующие меры, направленные на сокращение задолженности по взносам на капитальный ремонт собственников помещений многоквартирных домов.

Досудебное урегулирование:

начисляются пени, направляются претензии должникам (начислено пени в размере 328,78 млн рублей, из которых оплачено 71,8 млн рублей или 22%);

заключаются соглашения о реструктуризации задолженности (в 2017-2018 годах Региональным фондом заключено 6 003 соглашения о реструктуризации задолженности по взносам на капитальный ремонт для собственников помещений, получающих меры государственной поддержки на оплату жилищно-коммунальных услуг);

с ноября 2017 года Региональным фондом проводятся конкурсы на право заключения договоров приобретения (переуступки права требования) просроченной задолженности юридических лиц по уплате взносов на капитальный ремонт (в 2017 году заключен 1 договор по 4 юридическим лицам на сумму 0,9 млн рублей; в 2018 году - 1 договор по 10 юридическим лицам на сумму 2,4 млн рублей, по итогам работы добровольно оплатили задолженность 6 юридических лиц на сумму 0,7 млн рублей).

Принудительное взыскание.

За период 2017-2018 годов Региональным фондом направлено в мировые суды 11 813 заявлений на общую сумму 120,8 млн рублей, в том числе в 2017 году 1 720 заявлений на сумму 13,8 млн рублей, из которых взыскано 5,0 млн рублей (36,2%) по 753 искам, в 2018 году направлено 10 093 заявления на сумму 107,0 млн рублей. С 01.07.2018 Фондом реализуется практика подачи заявлений о выдаче судебных приказов с ходатайством о предоставлении отсрочки оплаты государственной пошлины. По состоянию на 01.01.2019 общее количество поданных заявлений с отсрочкой составило 6 141, из рассмотренных судом удовлетворено 43% таких ходатайств.

Охваченная претензионно-исковой работой Фонда сумма задолженности в 2017 году составляла 3% от общего уровня задолженности за год, в 2018 году – 27%.

По информации Фонда низкое количество заявлений в суд связано с высокой трудозатратностью такой работы, отсутствием достаточных трудовых ресурсов у Фонда, так как проводит претензионно-исковую работу юридический отдел (6 сотрудников), в обязанности которого входит осуществление также иной правовой работы в Фонде. Региональный фонд неоднократно обращался

в министерство с предложением об увеличении штатной численности с учетом необходимости создания абонентского отдела, который бы работал с задолженностью по взносам на капитальный ремонт.

Результатом ненадлежащего осуществления Региональным фондом функций технического заказчика, а также контроля за реализацией муниципалитетами функций технического заказчика является необходимость решения (урегулирования) вопросов возмещения ущерба, причиненного проведением некачественных работ по капитальному ремонту, собственникам помещений многоквартирных домов.

Общее количество гражданских дел, инициированных пострадавшими в результате проведения работ по капитальному ремонту собственниками помещений в 2017 году, составило 92 на общую сумму 19,4 млн рублей, из которых по 32 делам требования удовлетворены на сумму 3,2 млн рублей, по 2 делам заключены мировые соглашения на сумму 0,3 млн рублей.

В 2018 году число дел в судах по искам о взыскании с Фонда в пользу собственников ущерба, причиненного подрядными организациями при проведении капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, увеличилось до 154. Рассмотрено и удовлетворено судами на момент проведения мероприятия 97 исков на сумму 12,0 млн рублей. Оплата ущерба во исполнение решений суда произведена за счет обеспечения договоров подряда и за счет гарантийных удержаний, предусмотренных договорами подряда.

Аудит закупок

На основании ч. 1.1 ст. 180 Жилищного кодекса РФ закупки региональным оператором товаров, работ, услуг в целях выполнения функций регионального оператора осуществляются в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 01.07.2016 № 615, которым утверждено Положение о привлечении специализированной некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме (далее – Положение).

Положение предусматривает отбор подрядных организаций на конкурсной основе из числа предварительно отобранных квалифицированных участников, включенных в соответствующий реестр квалифицированных подрядных организаций.

В соответствии с годовыми отчетами Регионального фонда за 2017-2018 годы из 1 021 объявленного электронного аукциона признаны состоявшимися 678 электронных аукционов (66,4% от общего количества аукционов), признаны не состоявшимися – 343 электронных аукциона (33,6% от общего количества аукционов). Основными причинами того, что электронные аукционы признаны

несостоявшимися являются отсутствие заявок, отсутствие ценовых предложений при количестве участников более одного, отмена закупки по решению заказчика – Регионального фонда.

За период 2017-2018 годов Региональным фондом (с учетом муниципалитетов – технических заказчиков) заключено 663 договора на выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов на общую сумму 5 264,3 млн рублей, из них без учета муниципальных образований – технических заказчиков заключено 368 договоров на общую сумму 2 780,9 млн рублей.

В 2018 году наблюдается снижение в 2 раза в сравнении с 2017 годом заключенных самостоятельно Региональным фондом договоров на выполнение работ по капитальному ремонту и значительное увеличение договоров, заключаемых муниципальными образованиями – техническими заказчиками (с 1 в 2017 году до 294 договоров в 2018 году).

В 2017-2018 годах большинство договоров заключались на ремонт крыш: 129 договоров в 2017 году или 52,2% от общего количества и 42 договора в 2018 году или 34,7% от общего количества.

По результатам проведения конкурсных процедур Фондом получена экономия в 2017 году в размере 5,1% от начальных максимальных цен договоров, в 2018 году – 2,2% от начальных максимальных цен договоров.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ соблюдения Региональным фондом Положения при осуществлении 6 закупок на общую сумму 138,7 млн рублей, по результатам которого установлены следующие нарушения и недостатки.

1. При планировании закупок.

В нарушение п. 78 Положения Региональным фондом при проведении закупки «Ремонт внутридомовых инженерных систем теплоснабжения. Ремонт внутридомовых инженерных систем водоснабжения. Ремонт внутридомовых инженерных систем водоотведения»²³ объединены в один предмет закупки разные виды работ, на разных объектах, находящихся в различных муниципальных образованиях (в закупку на выполнение капитального ремонта систем водоснабжения и теплоснабжения многоквартирных домов, расположенных в г. Канске и Абанском районе, включен ремонт систем водоотведения многоквартирного дома, расположенного в Партизанском районе).

Аналогичное нарушение установлено при проведении закупки «Оказание услуг и (или) выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов - ремонт крыши; ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме»²⁴ (в закупку на

²³ Закупка № 201950000011800015.

²⁴ Закупка № 201950000011800051.

выполнение работ по ремонту крыш в 9 многоквартирных домах г. Лесосибирска, включен ремонт подвального помещения в другом многоквартирном доме).

При этом документов, подтверждающих возможность объединения разных видов работ в один предмет закупки в связи с тем, что это позволит экономично располагать временные здания и сооружения для размещения строительных материалов и обустройства бытовых условий для рабочего персонала подрядных организаций, экономить на вывозе строительного мусора и завозе строительных материалов, как того требует подпункт «б» п. 78 Положения, Региональным фондом не представлено.

2. При размещении информации в единой информационной системе в сфере закупок.

В нарушение п. 162 Положения Региональным фондом не размещены протоколы рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе на официальном сайте и сайте оператора электронной площадки по 2 закупкам («Ремонт внутридомовых инженерных систем теплоснабжения. Ремонт внутридомовых инженерных систем водоснабжения. Ремонт внутридомовых инженерных систем водоотведения»²⁵; «Оказание услуг и (или) выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов - ремонт крыши»²⁶). В ходе экспертно-аналитического мероприятия Фондом осуществлено размещение протоколов рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе вышеуказанных закупок.

3. При исполнении договоров.

Установлено нарушение сроков выполнения работ подрядными организациями по 5 договорам на выполнение отдельных видов работ.

В 2018 году в 2 раза снизилось число заключенных самостоятельно Региональным фондом договоров на выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов и значительно возросло количество договоров, заключаемых муниципальными образованиями – техническими заказчиками.

Из 6 проверенных закупок на общую сумму 1 387 млн рублей выявлены нарушения Положения при планировании и проведении 3 закупочных процедур на общую сумму 69,1 млн рублей.

Оценка наличия коррупционных факторов и рисков

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведена оценка коррупционных рисков в Региональном фонде. Выявлены условия, при которых существует вероятность возникновения коррупционных проявлений или действий (злоупотребление полномочиями).

²⁵ Закупка № 201950000011800015.

²⁶ Закупка № 201950000011800007.

Нормативным правовым актом Правительства края не определен порядок определения объема субсидии, предоставляемой ежегодно из краевого бюджета Региональному фонду на обеспечении уставной деятельности. Пробелы в правовом регулировании предполагают высокую степень свободы принятия решений должностными лицами и создают дополнительные условия для коррупции.

Установлены нарушения положений о премировании сотрудников Фонда.

Установлены нарушения Региональным фондом законодательства о закупках товаров, работ и услуг.

При исполнении отдельных договоров Фондом не предъявлялись претензии подрядчикам за нарушение сроков исполнения договоров.

Прокуратурой края установлено, что в нарушение положений Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указа Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» Фондом не обеспечено сотрудничество с правоохранительными органами, не разработаны и не в полной мере реализуются стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы организации. В Фонде не утверждены порядок уведомления работодателя о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений, а также порядок уведомления о возникновении личной заинтересованности, которая может привести к конфликту интересов.

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Органы государственной власти края наделены соответствующими полномочиями по организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, разработана и продолжает разрабатываться необходимая нормативная правовая база.

Деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, осуществляет региональный оператор, созданный Правительством края в форме некоммерческой организации - Региональный фонд, на который возложено осуществление 16 основных видов деятельности по подготовке и проведению капитального ремонта многоквартирных домов.

На счете регионального оператора в крае формируют фонды капитального ремонта собственники общего имущества 13,5 тысяч многоквартирных домов, что составляет 93% от общего числа многоквартирных домов, включенных в Региональную программу капремонта. Собственники помещений в 620 многоквартирных домах выбрали владельцем специального счета Региональный Фонд. Объем сформированного фонда капитального ремонта на 01.01.2019 составляет 11 465,3 млн рублей.

Сформирована многоуровневая система управления мероприятиями по проведению капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории края, состоящая из органов государственной власти, органов местного самоуправления, регионального оператора, управляющих компаний, собственников помещений в многоквартирных домах.

К недостаткам в системе управления Региональным фондом в анализируемый период отнесены:

позднее формирование Высшего коллегиального органа Фонда, а также неопределенность персонального состава органов управления Региональным фондом;

ненадлежащее осуществление Минстроем края, а затем Минпромом края функций и полномочий учредителя Регионального фонда;

законодательная неурегулированность структуры, штатной численности и оплаты труда сотрудников Регионального фонда.

За 2017-2018 годы из краевого бюджета Региональному фонду в виде субсидии на обеспечение уставной деятельности профинансировано 450,9 млн рублей, из которых освоено 429,3 млн рублей или 95,2%. В связи с недоосвоением средств субсидий на счете Регионального фонда образуются остатки: на 01.01.2017 – 4,4 млн рублей, на 01.01.2018 – 13,3 млн рублей, на 01.01.2019 – 8,4 млн рублей.

В 2018 году на 12,3% возросли расходы по фонду оплаты труда в связи с ростом заработной платы работников Фонда, выплатой премии, незначительным увеличением штатной численности.

В результате недостатков в правовом регулировании порядка предоставления субсидии Фонду на обеспечение уставной деятельности, оплаты труда работников Фонда из общего объема средств в нарушение ст. 34 Бюджетного кодекса РФ неэффективно израсходованы средства в сумме 1,28 млн рублей, в нарушение Положения о премировании и условий трудового договора с генеральным директором неправомерно выплачены премии на общую сумму 2,1 млн рублей.

Отмечается низкий темп реализации в крае краткосрочного плана капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, при этом на счетах Регионального фонда остаются неиспользованными 9 794,8 млн рублей.

Не завершены работы по капитальному ремонту 68% многоквартирных домов из включенных в Краткосрочный план на 2017-2019 годы и 8% домов, из включенных в план на 2016 год.

По состоянию на 01.01.2019 Региональным фондом собрано взносов на капитальный ремонт в общей сумме 11 465,3 млн рублей, получено доходов от размещения временно свободных средств в сумме 1 395,4 млн рублей. За счет указанных средств оплачен капитальный ремонт общего имущества

многоквартирных домов в сумме 3 065,9 млн рублей или 24% от общей суммы собранных средств. В то же время с предыдущих лет (2014 – 2018 годов) на счетах Регионального фонда по состоянию на 01.01.2019 остаются неиспользованными 9 794,8 млн рублей. Задолженность по взносам на капитальный ремонт собственников помещений, имеющих счета у регионального оператора и спецсчета, составляет 2 480,7 млн рублей, что на 19% больше задолженности, сложившейся по состоянию на 01.01.2018. При этом охваченная претензионно-исковой работой Фонда сумма задолженности в 2017 году составляла всего 3% от общего уровня задолженности за год, в 2018 году – 27%.

В 2018 году в 2 раза снизилось число заключенных самостоятельно Региональным фондом договоров на выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов и значительно возросло количество договоров, заключаемых муниципальными образованиями, которым Фондом переданы функции технических заказчиков.

Выборочной проверкой 6 закупок на цели капитального ремонта многоквартирных домов на общую сумму 1 387 млн рублей выявлены нарушения Региональным фондом положений постановления Правительства РФ от 01.07.2016 № 615 при планировании и проведении 3 закупочных процедур на общую сумму 69,1 млн рублей.

Проверкой закупочных процедур выявлены коррупционные риски – не предъявление санкций в связи с нарушением условий договора на выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов.

Предложения

По результатам экспертно-аналитического мероприятия предложено:

Правительству Красноярского края:

принять во исполнение п. 8.8 ст. 13 Жилищного кодекса РФ нормативный правовой акт об утверждении порядка и перечня случаев оказания на возвратной и (или) безвозвратной основе за счет средств бюджета субъекта РФ дополнительной помощи при возникновении неотложной необходимости в проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;

привести в соответствие с требованиями п. 2 ст. 22 Закона края «Об организации проведения капремонта» состав Попечительского совета Фонда;

привести в соответствие с требованиями законодательства Порядок предоставления субсидии Региональному фонду на обеспечение уставной деятельности, утвержденный постановлением Правительства края от 24.12.2015 № 699-п, в том числе, установив порядок определения объема субсидии, расходования остатка субсидии, не использованного в текущем финансовом году, меры ответственности за нарушение условий, целей и порядка предоставления субсидии.

определить показатели результативности предоставления Фонду субсидии на обеспечение уставной деятельности, позволяющие оценить как качество проводимой работы Фондом по выполнению возложенных на него функций, так и эффективное использование средств краевого бюджета.

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

во исполнение пункта 4.2 Устава Фонда утвердить финансовый план доходов и расходов (бюджета) Фонда, в том числе смету административно-хозяйственных расходов в пределах объема, утвержденного Попечительским советом Фонда;

провести анализ организационной структуры Фонда на предмет ее эффективности для решения задач и выполнения функции Фонда, в том числе необходимой штатной численности сотрудников Фонда, исключив возможность наличия должностей, выполняющих одни и те же функции.

рассмотреть вопрос о правовом регулировании основных положений оплаты труда сотрудников Фонда, в том числе порядок установления должностных окладов, нормативными правовыми актами края либо Уставом Фонда;

совместно с Региональным фондом обеспечить установление предусмотренных Положением о премировании за квартал целевых показателей деятельности Фонда на каждый квартал очередного финансового года, достижение которых действительно будет способствовать исполнению краткосрочного плана реализации программы капитального ремонта;

провести анализ причин невыполнения Краткосрочного плана реализации региональной программы капитального ремонта и усилить контроль за полнотой и своевременностью исполнения его показателей.

Региональному фонду:

разработать план мероприятий по устранению недостатков и нарушений, выявленных по итогам мероприятия, представить для обеспечения контроля в Счетную палату Красноярского края.

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

Аналитическая записка
«Оценка реализации в крае приоритетных
инвестиционных проектов в области освоения лесов»

аналитическая записка рассмотрена коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 19 апреля 2019 года № 5)

Аналитическая записка подготовлена на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края, предложений Законодательного Собрания Красноярского края.

Анализируемый период: 2017 год – 9 месяцев 2018 года (в целях сравнения показателей используются данные предыдущих лет).

При проведении анализа использовались официальные данные государственной статистики, министерства лесного хозяйства Красноярского края, отчеты организаций, осуществляющих реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов на территории Красноярского края.

Результаты анализа

*Основные направления государственной политики Российской Федерации
и политики Красноярского края в области освоения лесов
и развития лесного комплекса*

Приоритеты, основные направления и аспекты государственной политики Российской Федерации в области освоения лесов и развития лесного комплекса в анализируемом периоде определены:

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р);

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена приказами от 31.10.2008 Министерства промышленности и торговли Российской Федерации № 248, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации № 482);

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.09.2018 № 1989-р);

Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р);

Стратегией социально-экономического развития Сибири до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 № 1120-р);

Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России);

государственной программой Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014).

Все основополагающие документы стратегического планирования Российской Федерации в области освоения лесов и развития лесного комплекса корреспондируют между собой (произведена увязка с общегосударственной системой целей, задач, целевых показателей (индикаторов), рисков и т.п.).

На региональном уровне основными документами, имеющими стратегическое значение для освоения лесов и развития лесного комплекса, в анализируемом периоде являлись:

Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года (утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.10.2018 № 647-п);

Лесной план Красноярского края (утвержден Указом Губернатора Красноярского края от 26.12.2008 № 219-уг);

отраслевые программы «Развитие лесного комплекса Красноярского края» (утверждены распоряжениями Правительства Красноярского края: на 2018-2020 годы – от 05.10.2017 № 671-р, на 2017-2019 годы – от 30.09.2016 № 825-р, на 2016-2018 годы – от 01.10.2015 № 881-р, на 2015-2017 годы – от 09.10.2014 № 772-р);

государственная программа Красноярского края «Развитие лесного хозяйства» (утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 513-п).

Обеспечена преемственность целей, задач и приоритетов и основных направлений государственной политики Российской Федерации в области освоения лесов и развития лесного комплекса, обозначенных в документах стратегического планирования Красноярского края в указанной сфере. Кроме того, основополагающие стратегические документы края в лесной сфере взаимоувязаны между собой.

Одним из приоритетных направлений освоения лесов и развития лесного комплекса в федеральных и краевых документах обозначена поддержка (предоставление налоговых льгот и преференций, снижение административных барьеров) проектов по глубокой переработке древесины, предполагающих строительство крупных лесоперерабатывающих комплексов или техническое и технологическое перевооружение существующих лесоперерабатывающих мощностей с вовлечением в процесс производства готовой лесной продукции мелкотоварной, низкокачественной древесины и отходов деревообработки.

Инвестпроекты являются механизмом достижения важнейшей цели государственной политики в области освоения лесов и развития лесного комплекса – развития глубокой переработки древесины (включая увеличение доли готовой продукции с высокой добавленной стоимостью). Однако, Инвестпроекты, реализуемые на территории Красноярского края, в основной массе предполагают производство необработанной древесины, различных видов пиломатериалов (главным образом, на экспорт), а также продукции, производимой из древесных отходов производства (щепа, древесная стружка, пеллеты и т.п.).

С момента начала реализации на территории края первого инвестиционного проекта в области освоения лесов, включенного в перечень приоритетных (2006 год) в регионе осуществлялась реализация 21 Инвестпроекта. Из них в процессе реализации за нарушение сроков и необеспечение заявленных объемов инвестиционных вложений из перечня приоритетных были исключены 5 Инвестпроектов. Из 5 Инвестпроектов, реализация которых считается успешно завершённой, 1 организация-заявитель признана банкротом (ООО «Енисейский фанерный комбинат»), в отношении еще 1 организации-заявителя введена процедура конкурсного производства (ООО «Управляющая компания «Мекран»), еще на 1 организацию-заявителя подан иск о признании ее банкротом (ООО «Сиблес Проект»).

Развитие лесного комплекса в Красноярском крае

Согласно данным государственного лесного реестра площадь земель лесного фонда Красноярского края и земель иных категорий, на которых расположены леса, на протяжении нескольких лет остается практически неизменной и составляет 163,95 млн гектаров (43,9% общей площади лесного массива Сибирского федерального округа и 13,8% – России в целом). Леса покрывают две трети территории края и в основном состоят из хвойных пород.

Лесные ресурсы являются основой лесного комплекса Красноярского края, который включает группу производств, ориентированных на заготовку, механическую и химическую обработку древесины по следующим видам экономической деятельности:

«Лесозаготовки»;

«Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения» (до 01.01.2017 – «Обработка древесины и производство изделий из дерева»);

«Производство бумаги и бумажных изделий» (до 01.01.2017 – «Производство целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них»).

Основным индикатором развития лесного комплекса является индекс производства по указанным видам деятельности.

Индексы производства продукции лесного комплекса представлены в следующей таблице:

(процентов)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	9 месяцев 2018
Всего по Красноярскому краю	98,3	135,8	107,3	109,3	109,3	102,3	99,0	98,2	107,3	106,6
«Лесозаготовки»	93,4	172,6	96,9	101,9	89,8	97,3	97,6	106,8	106,8	104,1
«Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения»	92,0	97,5	108,0	119,9	99,8	95,3	99,0	103,8	117,6	104,1
«Производство бумаги и бумажных изделий»	93,5	65,7	153,3	132,5	105,3	77,5	64,7	95,5	120,8	111,0

В период с 2009 года по 9 месяцев 2018 года производство промышленной продукции в лесном комплексе Красноярского края отличалось разнонаправленной динамикой как по сравнению с общерегиональными тенденциями, так и внутри видов экономической деятельности.

Существующие объемы производства продукции лесного комплекса не позволяют лесозаготовительным и лесоперерабатывающим организациям достигнуть точки безубыточности. За анализируемый период в лесном комплексе была получена прибыль по виду экономической деятельности «Производство бумаги и бумажных изделий» в 2011, 2012 годах и за 9 месяцев 2018 года, по виду деятельности «Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения» – только в 2016 году. При этом «Лесозаготовки» остаются наиболее убыточным видом деятельности лесного комплекса.

Данные о прибыли (убытке) предприятий лесного комплекса до налогообложения представлены в следующей таблице:

(млрд рублей)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	9 месяцев 2018
Всего по лесному комплексу	-1,27	-2,19	-3,49	-2,68	-6,65	-3,83	-5,43	3,17	-2,49	-4,15
«Лесозаготовки»	-0,63	-1,08	-1,00	-1,29	-3,18	-2,56	-1,32	-0,06	-0,48	-1,22
«Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения»	-0,34	-0,86	-2,53	-1,41	-3,07	-0,91	-3,89	4,32	-2,00	-2,93
«Производство бумаги и бумажных изделий»	-0,30	-0,25	0,03	0,02	-0,40	-0,36	-0,22	-1,09	-0,02	0,00

Информация об объемах инвестиций в основной капитал лесного комплекса (по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства) представлена в следующей таблице:

(млн рублей)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	9 месяцев 2018
Всего по лесному комплексу	2 442,5	4 013,1	3 672,3	9 975,2	2 830,2	3 504,3	4 724,6	4 807,5	2 049,7	1 164,3
«Лесозаготовки»	475,3	307,1	251,1	203,6	211,5	165,7	1 465,9	459,0	491,4	448,3
«Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения»	1 966,1	1 582,9	3 419,0	9 749,5	2 614,3	3 338,6	3 258,7	4 348,5	1 557,9	716,0
«Производство бумаги и бумажных изделий»	1,1	2 123,1	2,2	22,1	4,4	–	–	–	0,4	–

В разные годы анализируемого периода был зафиксирован как резкий прирост полной учетной стоимости основных фондов лесного комплекса Красноярского края (например, в 2011 году – на 4,9 млрд рублей, в 2017 году – на 10,5 млрд рублей), так и ее значительное снижение (например, в 2013 году – на 0,7 млрд рублей, в 2014 году – на 2,4 млрд рублей).

Неустойчивое финансово-хозяйственное положение организаций лесного комплекса не способствует росту заработной платы и притоку новых трудовых ресурсов. Так, за анализируемый период среднесписочная численность работников лесного комплекса Красноярского края сократилась почти в 2 раза (с 31 896 человек до 17 971 человека). При этом наибольшее снижение численности работников зафиксировано по виду экономической деятельности «Производство бумаги и бумажных изделий» (в 13,5 раза), что подтверждает крайне неблагоприятную ситуацию, сложившуюся в организациях данного вида деятельности.

По итогам 9 месяцев 2018 года по видам экономической деятельности «Лесозаготовки» и «Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения» впервые с 2009 года был зафиксирован рост численности работников.

Информация о среднесписочной численности работников лесного комплекса представлена в следующей таблице:

(человек)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	9 месяцев 2018
Всего по лесному комплексу	31 896	31 697	28 732	26 378	23 439	22 098	20 338	18 303	14 754	17 971
«Лесозаготовки»	13 589	13 162	12 118	9 658	8 522	7 935	7 358	6 329	5 405	7 350
«Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения»	16 603	16 974	15 343	15 526	13 739	13 387	12 511	11 564	9 046	10 495
«Производство бумаги и бумажных изделий»	1 704	1 561	1 271	1 194	1 178	776	469	410	303	126

Организации лесного комплекса расположены в районах Красноярского края с неблагоприятными природно-климатическими условиями, где применяются высокие северные коэффициенты и надбавки к заработной плате, что, однако, не приводит к существенному росту заработной платы в лесозаготовке и лесопереработке.

Данные о среднемесячной номинальной начисленной заработной плате представлены в следующей таблице:

(рублей)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	9 месяцев 2018
Всего по Красноярскому краю	20 277,0	23 254,2	25 658,6	28 672,4	31 622,6	34 178,2	36 070,8	38 473,5	41 116,7	43 718,6
«Лесозаготовки»	10 190,7	12 660,3	13 602,2	17 474,5	16 985,5	18 610,6	19 441,2	23 734,2	31 348,3	32 425,3
«Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения»	11 241,6	13 590,1	14 468,1	16 220,4	17 146,2	19 179,0	20 943,3	24 823,8	30 745,2	26 979,1
«Производство бумаги и бумажных изделий»	12 095,5	12 200,2	15 883,7	17 194,9	18 762,3	17 515,5	22 118,4	23 800,6	16 106,6	16 210,7

Вывод: существующие объемы производства продукции лесного комплекса не позволяют лесозаготовительным и лесоперерабатывающим организациям достигнуть точки безубыточности, что приводит к невозможности своевременного обновления основных фондов, роста инвестиционной активности и увеличения заработной платы работников.

Нормативно-правовое регулирование реализации приоритетных инвестиционных проектов на территории Красноярского края

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

Подготовка перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и его утверждение до 08.03.2018 осуществлялось в порядке, установленном постановлением № 419, в настоящее время – в порядке, установленном постановлением № 190.

Согласно пункту 2 Положения о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденного постановлением № 190, к приоритетным инвестиционным проектам относятся инвестиционные проекты по:

модернизации объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры, включая переработку древесных отходов, в том числе в биоэнергетических целях, с минимальным объемом капитальных вложений не менее 500 млн рублей;

созданию объектов лесной инфраструктуры и лесоперерабатывающей инфраструктуры, включая переработку древесных отходов, в том числе в биоэнергетических целях (при этом объем капитальных вложений, направленных на создание объектов лесной инфраструктуры, не должен превышать 20 процентов общего объема капитальных вложений), с минимальным объемом капитальных вложений не менее 750 млн рублей.

Методические указания по разработке концепции инвестиционного проекта, претендующего на включение в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утверждены приказом Минпромторга РФ от 15.05.2018 № 1870 (ранее – приказом Минпромторга РФ от 10.10.2007 № 422).

Порядок отбора, согласования и утверждения заявки на реализацию приоритетного инвестиционного проекта, в том числе критерии оценки инвестиционных проектов в настоящее время установлены постановлением № 190. До принятия данного постановления действовал порядок отбора заявок на реализацию инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденный приказом Рослесхоза от 29.12.2007 № 522, и рекомендации по согласованию Рослесхозом заявок на реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденные приказом Рослесхоза от 04.05.2010 № 174.

В крае государственная поддержка инвестиционной деятельности регламентирована Законом края от 30.09.2004 № 12-2278 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Красноярском крае».

В связи с вступлением в силу постановления № 190 в крае принято постановление Правительства Красноярского края от 23.10.2018 № 625-п «Об утверждении значений целевых показателей критериев оценки приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов» (далее – постановление № 625-п).

Нормативные акты, регламентирующие порядок межведомственного взаимодействия и/или порядок организации работы по реализации постановления № 190 в крае не принимались.

Вывод: нормативные правовые акты края, необходимые для реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, приняты в полном объеме, в то же время для эффективной работы по данному направлению целесообразно разработать и утвердить порядок организации работы, включающий в том числе и аспекты межведомственного взаимодействия.

Анализ структуры управления приоритетными инвестиционными проектами в Красноярском крае

В соответствии с пунктом «ш» статьи 9 Закона края от 18.06.2009 № 8-3427 «О полномочиях органов государственной власти края в сфере

природопользования и охраны окружающей среды» (далее – Закон края о полномочиях в сфере природопользования), пунктом 3.10 Положения о министерстве лесного хозяйства Красноярского края, утвержденного постановлением Правительства края от 26.07.2016 № 374-п, полномочия, предоставленные заинтересованному органу в соответствии с постановлением № 190, в крае осуществляет Минлесхоз.

Минлесхоз в соответствии с нормативными правовыми актами РФ и Красноярского края выполняет следующие функции:

принятие решения об отборе заявки на реализацию приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов, согласование заявки с Рослесхозом и органами исполнительной власти других субъектов РФ (при необходимости предоставления в аренду лесных участков, расположенных за пределами края), направление принятого Правительством края решения об утверждении заявки в Минпромторг РФ для включения проекта в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;

заключение договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, в случае включения проекта в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;

контроль за ходом реализации инвестиционного проекта;

прием отчетов об использовании лесов;

принятие решения о завершении реализации приоритетного инвестиционного проекта.

Согласно пункту «б3» статьи 8 Закона края о полномочиях в сфере природопользования к полномочиям Правительства края отнесено принятие решения об утверждении заявки на реализацию приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов.

Следует отметить, что закрепление за Правительством края полномочий по утверждению заявки на реализацию приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов противоречит требованиям пункта 18 постановления № 190, в соответствии с которым решение об утверждении заявки должен принимать заинтересованный орган.

Изменение нормативно-правового регулирования по вопросам осуществления инвестиционной деятельности в области освоения лесов привело к тому, что из данного процесса исключены Минэкономики, задачами которого являются обеспечение создания условий для развития инвестиционной деятельности и обеспечение государственной поддержки инвестиционной деятельности, а также Инвестиционный совет, образованный в целях реализации законодательства края в части государственной поддержки инвестиционной деятельности в Красноярском крае.

Не урегулирован в крае вопрос отбора заявки на реализацию приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов (далее – Заявка).

Постановлением № 190 установлены критерии отбора Заявки. Значения данных критериев и количество присваиваемых баллов установлены Правительством края (постановление № 625-п), при этом минимальное количество баллов, необходимое для отбора Заявки не установлено. Соответственно, любой инвестиционный проект, даже если он в соответствии с постановлением № 625-п не наберет ни одного балла, может быть отобран для включения в перечень приоритетных инвестиционных проектов с предоставлением в аренду лесных участков без проведения аукциона.

В числе показателей оценки инвестиционного проекта, установленных постановлением № 625-п, по критерию «Соответствие инвестиционного проекта Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года» отсутствуют показатели, учитывающие взаимодействие инвесторов и общин коренных малочисленных народов Севера, что необходимо в целях устранения конфликтов между инвесторами, осуществляющими реализацию инвестиционных проектов в области освоения лесов, и общинами коренных малочисленных народов Севера по вопросам компенсации убытков, причиненных территориям традиционной хозяйственной деятельности (в связи с вырубкой леса осуществление промысловой охоты становится невозможным).

Вывод: требует урегулирования порядок отбора Заявки в части установления минимального количества баллов для отбора инвестиционного проекта, а также включения в число показателей по критерию «Соответствие инвестиционного проекта Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года» показателя, учитывающего взаимодействие инвесторов и общин коренных малочисленных народов Севера.

Анализ эффективности приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, реализуемых на территории Красноярского края

В 2017-2018 годах на территории края осуществлялась реализация 14 Инвестпроектов:

1. Богучаны. Лесопромышленный комплекс. Лесопильное производство, заявитель – акционерное общество «Краслесинвест» (далее – АО «Краслесинвест»), планируемый объем инвестиций – 27,2 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2008-2017 годы.

2. Развитие деревообрабатывающего комплекса полного цикла в г. Лесосибирске, заявитель – общество с ограниченной ответственностью «Ксилотек-Сибирь» (далее – ООО «Ксилотек-Сибирь»), планируемый объем инвестиций – 0,55 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2015-2017 годы.

3. Создание производства комплектов каркасно-панельного домостроения в городе Минусинске, заявитель общество с ограниченной ответственностью «ФорТрейд» (далее – ООО «ФорТрейд»), планируемый объем инвестиций – 0,3 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2016-2025 годы.

4. Модернизация и расширение действующего лесопильного и деревообрабатывающего производства ООО «ЛесСервис» в Богучанском районе Красноярского края, заявитель – общество с ограниченной ответственностью «ЛесСервис» (далее – ООО «ЛесСервис»), планируемый объем инвестиций – 0,3 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2015-2018 годы.

5. Модернизация деревообрабатывающего производства ООО «ДОК «Енисей», заявитель – общество с ограниченной ответственностью «ДОК «Енисей» (далее – ООО «ДОК «Енисей»), планируемый объем инвестиций – 0,4 млрд рублей. Срок строительства объектов Инвестпроекта – 2013-2017 годы.

6. Организация лесоперерабатывающего производства в п. Чемдальск Красноярского края, заявитель – общество с ограниченной ответственностью «Красноярский Центр Строительства» (далее – ООО «КЦС»), планируемый объем инвестиций – 2,1 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2017-2024 годы.

7. Строительство лесохимического комплекса в Енисейском районе Красноярского края, заявитель – общество с ограниченной ответственностью «Сибирский Лес» (далее – ООО «Сибирский Лес»), планируемый объем инвестиций – 101,0 млрд рублей. Срок строительства объектов Инвестпроекта – 2017-2020 годы.

8. Создание деревообрабатывающего производства в Курагинском районе Красноярского края, заявитель – общество с ограниченной ответственностью «Кошурниково» (далее – ООО «Кошурниково»), планируемый объем инвестиций – 0,3 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2015-2020 годы.

9. Создание лесоперерабатывающего производства в городе Кодинске, заявитель – общество с ограниченной ответственностью «Ангара Лес» (далее – ООО «Ангара Лес»), планируемый объем инвестиций – 0,35 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2017-2025 годы.

10. «Модернизация и техническое перевооружение производства сухих пиломатериалов, организация производства пеллет и создания лесной инфраструктуры», заявитель – общество с ограниченной ответственностью «Сиблеско МКВ» (далее – ООО «Сиблеско МКВ»), планируемый объем инвестиций – 0,5 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2018-2023 годы.

11. «Создание и развитие фанерного комбината в г. Сосновоборске Красноярского края», заявитель – общество с ограниченной ответственностью «КРАСФАН» (далее – ООО «КРАСФАН»), планируемый объем инвестиций – 2,0 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2018-2022 годы.

12. «Организация переработки древесины в Кежемском районе Красноярского края проектной мощностью 300 тыс. куб. м готовой продукции в год», заявитель – общество с ограниченной ответственностью «Приангарский лесоперерабатывающий комплекс» (далее – ООО «Приангарский ЛПК»), планируемый объем инвестиций – 2,3 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2012-2020 годы. Инвестпроект признан завершенным 13.09.2017.

13. «Создание деревообрабатывающего производства полного цикла в г. Красноярске», заявитель – общество с ограниченной ответственностью «Управляющая компания «Мекран» (далее – ООО «УК «Мекран»), планируемый объем инвестиций – 5,6 млрд рублей. Срок реализации Инвестпроекта – 2009-2019 годы. Инвестпроект признан завершенным 14.12.2017.

14. «Создание и модернизация производственных комплексов по глубокой переработке леса в г. Сосновоборске и п. Верхнепашино Красноярского края», заявитель – общество с ограниченной ответственностью «Сиблес Проект» (далее – ООО «Сиблес Проект»), планируемый объем инвестиций – 5,8 млрд рублей. Срок строительства объектов Инвестпроекта – 2012-2017 годы. Инвестпроект признан завершенным 23.01.2018.

*Сводные итоги реализации приоритетных инвестиционных проектов
в области освоения лесов*

1. Инвестиционные затраты.

В соответствии с данными отчетов организаций общий объем инвестиций за весь период реализации 14 рассматриваемых Инвестпроектов (2008-2025 годы) должен составить 148,7 млрд рублей, в том числе собственные средства – 19,7 млрд рублей, заемные средства – 129,0 млрд рублей.

По состоянию на 01.10.2018 общий объем привлеченных инвестиций фактически составил 44,7 млрд рублей, или 43,8% от общего объема запланированных инвестиций. Собственные средства привлечены на 62,4%, заемные – на 39,4%.

Не выполнили свои обязательства в полном объеме по привлечению инвестиций 7 заявителей на сумму 57,4 млрд рублей.

Наибольшее неисполнение (57,1 млрд рублей) отмечено по Инвестпроекту «Строительство лесохимического комплекса в Енисейском районе Красноярского края» (заявитель – ООО «Сибирский Лес»).

Основными причинами отклонений фактических значений от плановых организацией указано:

длительное согласование с подрядчиком комплексного технического задания;

обстоятельства, препятствующие постановке лесных участков на кадастровый учет в запланированные сроки (серьезные кадастровые и реестровые ошибки при постановке лесных участков на кадастровый учет с целью заключения договоров аренды лесных участков).

2. Текущее состояние Инвестпроектов и производство продукции.

Анализ показал, что частью заявителей не выполняются утвержденные концепциями показатели реализации Инвестпроектов.

Отставания от графиков реализации допускались по 7 Инвестпроектам (АО «Краслесинвест», ООО «Ксилотек-Сибирь», ООО «ФорТрейд», ООО

«ЛесСервис», ООО «ДОК «Енисей», ООО «Сибирский Лес», ООО «Кошурниково»).

По состоянию на 01.10.2018 не выполнены следующие работы:

не осуществлено строительство заводов клееных оконных и дверных брусков, опалубочных конструкций, древесно-полимерного композита (ДПК), пеллет, а также второго завода лесопиления на территории Богучанского района края в связи с задержкой финансирования, сменой генерального подрядчика, изменением целевых установок, необходимостью корректировки проектно-сметной документации (АО «Краслесинвест»);

не начато производство пеллет и балансовой древесины, не осуществлен выход производства пиломатериала и двухкантного бруса на полную мощность по причине несвоевременного вложения средств (ООО «Ксилотек-Сибирь»);

не осуществлен запуск лесопильного комплекса, производства дробилки ККД и производства погонажных изделий в связи с отсутствием сырья по причине длительности оформления документов на заход в лесосеку, отсутствием транспортных средств для освоения лесной дороги (ООО «ФорТрейд»);

не осуществлен выход на производственную мощность в связи с проблемами постановки на кадастровый учет лесных участков (ООО «ДОК «Енисей»);

не разработана проектная документация лесозаготовительного предприятия и транспортной инфраструктуры на территории Енисейского района края, не начаты строительные работы, закупка, поставка и монтаж оборудования по причине несвоевременного привлечения инвестиций, а также отсутствия права собственности РФ, кадастрового учета лесных участков, которые предприятие запланировало взять в аренду (ООО «Сибирский Лес»);

не осуществлен выход на полную мощность лесопильного и сушильного комплексов в связи с несвоевременным вложением средств (ООО «Кошурниково»).

Несвоевременность вложения инвестиций и не соблюдение графиков реализации Инвестпроектов не позволяет осуществлять выпуск продукции в запланированных объемах.

В анализируемом периоде производство продукции в полном объеме не осуществлялось ни одним заявителем.

При этом признаны завершенными Инвестпроекты:

«Организация переработки древесины в Кежемском районе Красноярского края проектной мощностью 300 тыс. куб. м готовой продукции в год» (ООО «Приангарский ЛПК») при том, что производство пеллет и балансовой древесины не осуществлялось;

«Создание деревообрабатывающего производства полного цикла в г. Красноярске» (ООО «УК «Мекран»), прекратившее производство мебели в 2015 году;

«Создание и модернизация производственных комплексов по глубокой переработке леса в г. Сосновоборске и п. Верхнепашино Красноярского края» (ООО «Сиблес Проект») не осуществляющего производство стеновых панелей, шпона и фанеры.

3. Социальный эффект от реализации Инвестпроектов.

Социальный эффект, планируемый от реализации Инвестпроектов, – создание рабочих мест на предприятиях для обеспечения занятости населения края – не выполнен на 1 860 рабочих мест (при плане на 01.10.2018 – 4 406 работников, привлечено 2 546 человек).

4. Аренда лесных участков, используемых для реализации Инвестпроектов.

Включение Инвестпроекта в перечень приоритетных является основанием для заключения Минлесхозом договора аренды лесного участка без проведения аукциона на условиях, указанных в решении, принятом Минлесхозом, с оплатой аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности, с применением коэффициента 0,5, поступающей в федеральный бюджет (пункт 25 постановления № 190, ранее пункт 15 постановления № 419).

Объем лесного фонда, переданного в аренду для реализации Инвестпроектов, по состоянию на 01.10.2018 составил 4 672,0 тыс. га, или 2,8%²⁷ от общего объема лесного фонда края.

В долгосрочную аренду по договорам по состоянию на 01.10.2018 переданы участки с объемом ежегодной расчетной лесосеки 8 914,5 тыс. куб. м. Фактически арендаторами в 2017 году расчетная лесосека освоена на 39,4%, на 01.10.2018 – на 30,0%.

По состоянию на 01.10.2018 задолженность по уплате арендной платы в федеральный бюджет составляет 36,2 млн рублей, в краевой бюджет – 21,7 млн рублей.

По состоянию на 01.10.2018 не оплачена арендная плата АО «Краслесинвест» в сумме 48,6 млн рублей, ООО «Сиблес Проект» – 6,5 млн рублей и ООО «УК «Мекран» – 2,8 млн рублей.

К арендаторам, нарушающим сроки внесения арендной, со стороны Минлесхоза применяются следующие меры: взыскание задолженности в арбитражном суде; расторжение договора аренды, совместная работа со службой судебных приставов в рамках соглашения о межведомственном взаимодействии, направленная на эффективное взыскание задолженности по исполнительным листам.

С целью снижения недоимок по платежам за использование лесов Минлесхозом приняты отдельные правовые акты, за период действия которых в адрес арендаторов направлено 448 уведомлений на сумму 421,2 млн рублей о возможности одностороннего расторжения договора аренды в случае неуплаты в установленные сроки, добровольно погашено 224,1 млн рублей, расторгнуто 111 договоров на сумму 174,6 млн рублей.

²⁷ т.к. на 01.10.2018 данные по общему объему лесного фонда края отсутствуют, доля посчитана к значению 2017 года (163,95 млн га).

Согласно пункту 1(2) постановления Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» при исключении инвестиционного проекта из перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов инвестор обязан в полном объеме уплатить арендную плату в соответствии со ставками платы за пользование лесным участком со дня государственной регистрации договора аренды лесного участка до его расторжения без применения понижающего коэффициента 0,5, но с применением сложившегося в субъекте Российской Федерации среднего коэффициента превышения размера арендной платы.

За 2008-2018 годы недополученные доходы от сдачи в аренду лесных участков составили 338,8 млн рублей в федеральный бюджет и 296,4 млн рублей в краевой бюджет.

Согласно договорам аренды на арендаторов возложены обязательства по выполнению мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и лесоразведению на арендуемых лесных участках, а также по обеспечению пожарной безопасности.

Информация о выполнении лесовосстановительных работ представлена в таблице:

Наименование мероприятия	2008-2018			2017			2018		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт (на 01.10.2018)	%
Создание лесных культур, га	10 336,7	5 693,5	55,1	543,5	73,4	13,5	388,5	241,5	62,2
Подготовка почвы под лесные культуры, га	13 027,0	8 135,8	62,5	703,3	135,7	19,3	437,0	378,1	86,5
Проведение мер СЕВ леса, га ²⁸	51 694,7	29 573,3	57,2	6 040,1	6 379,7	105,6	7 826,3	3 378,9	43,2
Проведение агротехнических уходов за лесными культурам, га	24 256,7	21 695,9	89,4	364,2	364,2	100,0	507,4	344,2	67,8
Заготовка лесных семян, кг	11 674,5	7 421,2	63,6	545,5	587,4	107,7	352,6	271,0	76,9

Средний процент выполнения лесовосстановительных мероприятий составил 65,6%.

Информация о выполнении противопожарных мероприятий представлена в таблице:

Наименование мероприятия	2008-2018			2017			2018		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт (на 01.10.2018)	%
Строительство дорог противопожарного назначения, км	868,2	516,7	59,5	218,5	216,9	99,3	148,9	54,3	36,5

²⁸ проведение мер содействия естественному возобновлению лесов (мер СЕВ леса).

Наименование мероприятия	2008-2018			2017			2018		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт (на 01.10.2018)	%
Реконструкция дорог противопожарного назначения, км	1 092,6	774,6	70,9	234,3	276,3	118,0	130,2	123,9	95,2
Содержание дорог противопожарного назначения, км	4 378,6	3 629,8	82,9	476,2	456,5	95,9	519,4	289,5	55,7
Устройство минерализованных полос, км	7 592,2	5 248,6	69,1	819,3	882,4	107,7	749,2	363,9	48,6
Уход за минерализованными полосами, км	4 940,1	3 111,8	63,0	773,5	711,2	92,0	812,9	425,2	52,3
Проведение проф. выжиганий, га	555,4	385,5	69,4						
Изготовление и установка аншлагов, шт.	227,0	144,4	63,6	52,0	35,0	67,3	62,0	24,0	38,7
Устройство мест отдыха, шт.	379,0	225,0	59,4	37,0	29,0	78,4	42,0	22,0	52,4
Устройство посадочных площадок для вертолетов, шт.	199,0	77,0	38,7	21,0	14,0	66,7	18,0	13,0	72,2

В анализируемом периоде ни один из арендаторов не выполнил свои обязательства по противопожарным мероприятиям в полном объеме.

Средний процент выполнения противопожарных мероприятий составил 64,1%.

5. Анализ влияния реализации Инвестпроектов на рост доходов консолидированного бюджета Красноярского края.

Согласно концепциям и отчетам организаций поступление налоговых платежей в консолидированный бюджет края от реализации Инвестпроектов при плане 7,3 млрд рублей (за 2017 год и 9 месяцев 2018 года) по состоянию на 01.10.2018 составило 343,3 млн рублей, или 4,7% от планового значения.

Не обеспечено поступление доходов в размере 7,0 млрд рублей, из них налог на прибыль – 5,7 млрд рублей, налог на имущество – 0,9 млрд рублей, НДФЛ – 0,2 млрд рублей, земельный налог – 82,3 млн рублей, транспортный налог – 24,3 млн рублей, платы за негативное воздействие на окружающую среду – 1,4 млн рублей.

Заявленный в Концепциях уровень налоговых платежей не достигнут ни по одному из Инвестпроектов, за исключением ООО «Ангара Лес», реализующим проект с опережением графика, в результате чего фактические налоговые платежи превысили плановый объем на 1,4 млн рублей.

Основной причиной недостижения ожидаемого бюджетного эффекта от реализации Инвестпроектов является несоблюдение планов по выпуску продукции.

6. Осуществление контроля за ходом реализации Инвестпроектов

В соответствии с пунктом 27 постановления № 190 (ранее – пункт 18 постановления № 419) Минолесхоз должен осуществлять контроль за ходом реализации Инвестпроектов.

Согласно информации Минлесхоза в период 2017-2018 годов контроль за ходом реализации инвестиционного проекта осуществлялся посредством сбора и рассмотрения ежеквартальной отчетности, предоставляемой организациями.

Кроме того, Минлесхоз осуществляет выездные проверки исполнения инвестором поквартального графика и достоверности отчетных данных организации. По итогам 1 полугодия 2018 года Минлесхозом осуществлены выездные проверки 10 Инвестпроектов.

В случае выявления оснований для досрочного расторжения договора по инициативе арендодателя, в соответствии с пунктом 32 постановления № 190 заявителю направляется предписание о необходимости устранения нарушений с указанием срока их устранения. Одновременно копия указанного предписания направляется в Минпромторг РФ.

В течение 2014 года и 9 месяцев 2015 года в адрес организаций, реализующих Инвестпроекты, направлено 3 предписания о необходимости устранения нарушений (в 2017 году – 1 предписание ООО «Ксилотек-Сибирь», в 2018 году – 2, из них 1 повторно (ООО «Ксилотек-Сибирь», ООО «Сибирский Лес»).

Вывод: реализация большинства Инвестпроектов осуществляется с отставанием от утвержденных графиков по объемам инвестиций и запуску производства, в следствие чего запланированный бюджетный и социальный эффект не достигается.

Выводы по результатам анализа

Основным приоритетом государственной политики Российской Федерации и Красноярского края в области освоения лесов и развития лесного сектора является обеспечение эффективных охраны, защиты, воспроизводства, управления лесами и устойчивого развития лесного комплекса, а также максимально эффективное использование лесных ресурсов посредством увеличения глубины переработки и интенсификации использования древесного сырья.

Одним из механизмов достижения цели государственной политики в области освоения лесов и развития лесного комплекса – развития глубокой переработки древесины (включая увеличение доли готовой продукции с высокой добавленной стоимостью) являются Инвестпроекты.

С момента начала реализации на территории края первого инвестиционного проекта в области освоения лесов, включенного в перечень приоритетных (2006 год) в регионе осуществлялась реализация 21 Инвестпроекта, из которых 5 были исключены из данного перечня в связи с неисполнением обязательств, еще

5 признаны успешно завершенными, при этом только 2 из них в настоящее время продолжают успешно работать, остальные 11 находятся на разных стадиях реализации.

Анализ результатов реализации Инвестпроектов (2008-2018 годы) свидетельствует о недостижении целевых показателей, заявленных в концепциях проектов:

с начала реализации Инвестпроектов привлечено менее половины планируемых инвестиционных ресурсов (по состоянию на 01.10.2018 привлечено 44,7 млрд рублей при плане 102,1 млрд рублей);

производство продукции в полном объеме не осуществлялось ни одним заявителем;

не создано 1 860 рабочих мест (при плане на 01.10.2018 – 4 406 работников, привлечено 2 546 человек);

в полном объеме не выполнено ни одно противопожарное и лесовосстановительное мероприятие;

не обеспечено поступление налоговых платежей в консолидированный бюджет Красноярского края в размере 7,0 млрд рублей.

Недополученные доходы краевого бюджета от сдачи в аренду лесных участков ООО «Минусинский лес», ООО «Сиблес» и ОАО «Ангара Пейпа», ООО «Фирма «Мастер», ООО «КЛИМ – ЭКО», ООО «УК «Мекран», АО «Краслесинвест» вследствие исключения соответствующих Инвестпроектов из перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов и завершении срока окупаемости проекта за период 2008-2018 годов составили 296,4 млн рублей.

Значения основных статистических показателей, характеризующих развитие лесного комплекса Красноярского края в 2009-2018 годах, свидетельствуют о том, что реализация Инвестпроектов положительно отразилась на объеме основных фондов лесоперерабатывающих организаций (за 10 лет объем увеличился в 3,0 раза), при этом Инвестпроекты не оказали существенного влияния на динамику индексов производства по видам экономической деятельности, входящим в состав лесного комплекса (остается неизменной с 2016 года) и на поступление доходов в краевой бюджет (ежегодно не обеспечивается поступление налога на имущество организаций в сумме около 500 млн рублей).

Отмечено сокращение суммарного объема инвестиций в основной капитал лесного комплекса края (в 2009 году – 2,4 млрд рублей, по итогам 9 месяцев 2018 года – 1,2 млрд рублей).

Численность работников с 2010 года по 9 месяцев 2018 года сократилась почти вдвое (в 2009 году – 31 896 человек, по итогам 9 месяцев 2018 года – 17 971 человек).

Более чем в 3 раза увеличился убыток лесозаготовительных и лесоперерабатывающих организаций до налогообложения (в 2009 году – 1,27 млрд рублей, по итогам 9 месяцев 2018 года – 4,15 млрд рублей).

В целом Инвестпроекты не стали эффективным механизмом достижения стратегических целей и задач в области освоения лесов и развития лесного комплекса, поскольку экономическая, социальная и бюджетная эффективность их реализации отсутствует, или крайне незначительна.

Предложения

Законодательному Собранию Красноярского края:

рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон Красноярского края от 18.06.2009 № 8-3427 «О полномочиях органов государственной власти края в сфере природопользования и охраны окружающей среды» в целях приведения его в соответствие с федеральным законодательством (в части закрепления полномочий по принятию решений об утверждении заявки на реализацию приоритетного инвестиционного проекта в области освоения лесов за министерством лесного хозяйства Красноярского края, признанного данным законом заинтересованным органом).

Правительству Красноярского края:

внести изменения в постановление от 16.12.2008 № 237-п «О создании Инвестиционного совета», учитывающие изменение законодательства по вопросу реализации инвестиционных проектов в области освоения лесов;

рассмотреть вопрос о внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 23.10.2018 № 625-п «Об утверждении значений целевых показателей критериев оценки приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов» в части дополнения целевых показателей оценки инвестиционного проекта по критерию «Соответствие инвестиционного проекта Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года» значениями показателей, учитывающих взаимодействие инвесторов и общин коренных малочисленных народов Севера;

рассмотреть вопрос о разработке и реализации мер, направленных на обеспечения выполнения арендаторами обязательств по охране, защите, воспроизводству лесов и лесоразведению на арендуемых лесных участках, а также по обеспечению пожарной безопасности;

рассмотреть вопрос о разработке и утверждении порядка взаимодействия органов исполнительной власти края по вопросам государственной поддержки инвестиционной деятельности в лесной сфере.

Министерству лесного хозяйства Красноярского края:

разработать и принять нормативный акт, регламентирующий порядок организации работы в министерстве по реализации постановления № 190;

обеспечить надлежащий контроль за ходом реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов на территории Красноярского края;

активизировать работу, направленную на соблюдение инвесторами обязательств по проведению лесовосстановительных и противопожарных мероприятиям на арендуемых лесных участках;

активизировать работу по взысканию недополученных доходов от сдачи в аренду лесных участков в краевой бюджет.

Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ эффективности деятельности краевых государственных бюджетных учреждений (лесничеств)»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 6 мая 2019 года № 6)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено по предложению Законодательного Собрания Красноярского края (письмо от 10.07.2017 № 3636-и-ЗС) в соответствии с пунктом 1.4.5 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год, пунктом 1.2.17 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2019 год.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: министерство лесного хозяйства Красноярского края, краевые государственные бюджетные учреждения – лесничества (всего 60 лесничеств), из них с выходом на объекты: КГБУ «Большемуртинское лесничество», КГБУ «Енисейское лесничество», КГБУ «Кодинское лесничество».

Исследуемый период: 2017 год, январь-сентябрь 2018 года (в целях сопоставления использованы данные предыдущих периодов).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Нормативное правовое регулирование вопросов, отнесенных к сфере деятельности краевых государственных бюджетных учреждений – лесничеств

В соответствии с пунктом 1 статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации мероприятия по защите, воспроизводству лесов и лесоразведению относятся к мероприятиям по сохранению лесов.

Выполнение указанных мероприятий в соответствии с пунктом 6 статьи 83 Лесного кодекса относится к полномочиям Российской Федерации в области лесных отношений, которые переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органом исполнительной власти Красноярского края, уполномоченным в области лесных отношений, является министерство лесного хозяйства Красноярского края.

В соответствии с пунктом 2 статьи 19 Лесного кодекса переданные на краевой уровень полномочия по сохранению лесов осуществляются подведомственными Минлесхозу края краевыми государственными бюджетными учреждениями – лесничествами.

Особенности организационно-правового положения лесничеств определены Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Законом Красноярского края от 18.06.2009 № 8-3427 «О полномочиях органов государственной власти края в сфере природопользования и охраны окружающей среды» установлено, что нормативное правовое регулирование

деятельности в области лесных отношений в Красноярском крае осуществляется Указами и распоряжениями Губернатора Красноярского края, законами и иными нормативными правовыми актами Законодательного Собрания края, постановлениями и распоряжениями Правительства Красноярского края, приказами Минлесхоза края.

Основными документами краевого уровня, регламентирующими деятельность лесничеств, являются их уставы и лесохозяйственные регламенты, утверждаемые Минлесхозом края.

Система управления деятельностью краевых государственных бюджетных учреждений – лесничеств

Учредителем и собственником имущества лесничеств является Красноярский край. Функции и полномочия учредителя осуществляют *Минлесхоз и агентство по управлению государственным имуществом* Красноярского края.

Лесничества возглавляют руководители, назначаемые на должности министром лесного хозяйства края.

Штатная численность лесничеств по состоянию на 01.10.2018 утверждена в количестве 1 445 единиц, из которых фактически замещено 1 361 единица (94,2 %).

По вопросам основной деятельности лесничества взаимодействуют с отделом охраны и защиты лесов Минлесхоза края, по иным вопросам – со структурными подразделениями Министерства в соответствии с их компетенцией.

В процессе осуществления деятельности лесничества взаимодействуют с подведомственными Минлесхозу края учреждениями.

КГАУ «Лесопожарный центр» взаимодействует с лесничествами при планировании и проведении мероприятий по осуществлению мер пожарной безопасности и тушению лесных пожаров на территории края.

В соответствии с уставами целями деятельности лесничеств являются: обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах на территории края; обеспечение охраны и защиты лесов; воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов.

Объемы работ, выполняемых лесничествами в рамках реализации переданных полномочий, устанавливаются государственными заданиями на оказание государственных услуг, выполнение работ, утверждаемыми приказами Минлесхоза края на 3 года (на очередной финансовый год и плановый период).

КГКУ «Лесная охрана» в соответствии с пунктом 2.4.4. устава осуществляет контроль за выполнением лесничествами государственных заданий.

Лесничества также взаимодействуют с арендаторами лесных участков (лесопользователями).

*Финансовое обеспечение деятельности
краевых государственных бюджетных учреждений – лесничеств*

Финансовое обеспечение деятельности лесничеств в анализируемом периоде осуществлялось за счет:

субсидий на выполнение государственных заданий (источник финансирования – средства федерального бюджета, направленные бюджету края в форме субвенций на реализацию переданных полномочий);

поступлений от приносящей доход деятельности.

Доходы учреждений в 2017 году составили 1 196,0 млн рублей. В 2018 году доходы запланированы в сумме 1 444,7 млн рублей, с ростом, по сравнению с предыдущим годом, на 248,7 млн рублей (за счет увеличения поступлений от приносящей доход деятельности – на 260 млн рублей и сокращения субсидии на выполнение госзаданий – на 11,3 млн рублей).

В 2017 и 2018 годах доля бюджетных средств в общем объеме доходов лесничеств составляла 39,1 % и 31,6 %, соответственно.

В ходе анализа финансового обеспечения выполнения государственных заданий лесничествам на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов и государственного задания на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов (далее – государственные задания на 2017 год и государственные задания на 2018 год, соответственно) установлено, что работы, выполняемые лесничествами края не обеспечены финансированием в полном объеме. Планирование объемов работ, а соответственно, и объемов финансирования осуществляется без учета изменения состояния лесного фонда.

Согласно оперативной информации Центра защиты леса Красноярского края о ходе обследования и разработки поврежденных и погибших насаждений, площадь повреждения леса (по данным дистанционного зондирования земли, сигнализации или наземных обследований²⁹) на начало 2017 года составляла 1 036,1 тыс.га (от вредных организмов – 591,2 тыс.га, или 57,1% от общего объема)³⁰, на начало 2018 года площадь повреждения лесов увеличилась на 40,7% и составила 1 457,7 тыс. га (от вредных организмов – 989,7 тыс. га, или 67,9%)³¹.

Несмотря на значительное ухудшение состояния лесного фонда на территории края, вызванное лесными пожарами, вредителями и болезнями леса, объем работ, предусмотренных к выполнению за счет средств федерального бюджета, изменился незначительно.

²⁹ Информация представлена в соответствии с Соглашением о взаимодействии по информационному обмену о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов, планировании и проведении мероприятий по защите, воспроизводству и лесоразведению на землях лесного фонда от 21.08.2017 № 6/н.

³⁰ 1-ОЛПМ на 23.01.2017.

³¹ 1-ОЛПМ на 24.01.2018.

Информация о запланированных объемах работ за счет субвенций на реализацию переданных полномочий представлена в таблице³².

Виды работ	2017 год			2018 год	
	объем работ, плановый, га	объем субвенций, тыс. рублей		объем работ, плановый, га	объем субвенций плановый, тыс. рублей
		план	факт		
Лесопатологические обследования	103 700,0	544,4	544,4	103 700,0	36 295,0
Санитарно-оздоровительные мероприятия (сплошные и выборочные санитарные рубки)	13 882,2	4 133,8	4 036,9	20 045,7	5 999,5
Лесовосстановление (посадка сеянцев, посев семян)	1 262,5	16 995,8	16 995,8	1 572,5	21 145,3
Проведение агротехнического ухода за лесными культурами	10 779,2	10 810,4	10 810,4	8 927,4	10 996,3
Дополнение лесных культур	1 501,5	4 240,7	4 240,7	1 348,1	3 807,5
Обработка почвы под лесные культуры	1 592,5	16 145,2	16 145,2	1 535,0	15 562,6
Рубки ухода за лесом	6 889,7	4 836,3	4 825,3	6 312,3	5 301,6
Расходы на семеноводство	x	7 715,4	7 715,4	x	8 938,3
Отвод и таксация лесосек	x	8 324,5	8 307,6	x	8 010,5
Прочие мероприятия	x	393 686,9	393 686,9	x	339 910,8
Всего по мероприятиям	x	467 433,4	467 308,5	x	455 967,3

При защите Минлесхозом края в Рослесхозе бюджетных проектировок на 2017 и 2018 годы, объемы проведения лесопатологических обследований (далее – ЛПО) и санитарно-оздоровительных мероприятий не были скорректированы с учетом данных государственного лесопатологического мониторинга, а также информации о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов, представляемой Центром защиты леса Красноярского края.

Объемы ЛПО, установленные при защите бюджетных проектировок на 2017 и 2018 годы, меньше рекомендуемых в 9 и в 12 раз соответственно.

При рекомендуемых Центром защиты леса Красноярского края объемах санитарных рубок на 2017 год – 35,3 тыс.га, на 2018 год – 116,2 тыс. га, объем мероприятий, предусмотренный при защите бюджетных проектировок, составил 13,9 тыс. га и 20,0 тыс. га, соответственно (в 2,5 раза и в 5,8 раза меньше рекомендуемых).

Указанные факты были также отмечены в ходе проведения совместного контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных в 2017 году и истекшем периоде 2018 года на выполнение мероприятий по защите лесов Российской Федерации», проводимого Счетной палатой Российской Федерации и Счетной палатой Красноярского края.

Объем финансового обеспечения выполнения государственных заданий лесничеств на 2017 и 2018 годы определялся Минлесхозом края, исходя

³² Формы 1-субвенции «Отчет о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником обеспечения которого является субвенция» (утверждена приказом Рослесхоза от 16.04.2012 № 141).

из объема субвенций на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, выполнение работ (далее – норматив затрат), устанавливаемых в соответствии с расчетно-технологическими картами (далее – РТК), утверждаемыми руководителями учреждений по каждому виду работ.

Выборочный сравнительный анализ стоимости отдельных видов работ по защите лесов, выполняемых лесничествами края, показал, что утвержденная стоимость единицы рассматриваемых видов работ в несколько раз ниже их экономически обоснованной стоимости (фактических расходов на выполнение работ).

Наибольшие отклонения (в 104,2 раза) зафиксированы в 2017 году по стоимости проведения ЛПО.

На 2018 год стоимость проведения ЛПО была пересмотрена и утверждена в сумме 350 рублей за 1 га, увеличившись по сравнению с 2017 годом более, чем в 60 раз. Несмотря на это, фактические затраты превысили установленную стоимость за единицу в 1,6 раза.

Установлены факты занижения утвержденной стоимости и по другим видам работ, предусмотренных госзаданием: по сплошным санитарным рубкам стоимость работ занижена в 60,3 раза, по выборочным санитарным рубкам – более, чем в 35 раз.

Определение стоимости работ при разработке РТК и нормативов затрат осуществлялось методом «от обратного», исходя из объема субвенций, предоставленных из федерального бюджета бюджету Красноярского края на реализацию переданных полномочий в области лесных отношений, а также доведенных Минлесхозом края до учреждений объемов работ и лимитов финансирования.

В соответствии с данными Минлесхоза края об объемах выполняемых лесничествами работ, а также об их экономически обоснованной стоимости объем расходов на выполнение лесничествами указанных мероприятий за счет приносящей доход деятельности составил 492,2 млн рублей в 2017 году и 503,1 млн рублей в 2018 году.

В анализируемом периоде поступления от приносящей доход деятельности составляли основную долю в структуре доходов лесничеств: в 2017 году – 60,9 %, в 2018 году – 68,4% от общего объема доходов учреждений.

Формирование собственных доходов лесничеств осуществлялось, главным образом, за счет доходов от реализации древесины, заготовленной при проведении мероприятий по защите и воспроизводству лесов, предусмотренных государственными заданиями.

Поступления от реализации лесничествами древесины в 2017 году и январе-сентябре 2018 года составили 533,9 млн рублей и 650,1 млн рублей,

соответственно (73,3% и 79,2% от общего объема приносящей доход деятельности).

В ходе анализа государственных заданий лесничеств установлены отдельные нарушения Порядка их формирования и финансового обеспечения.

Отмечены факты несоответствия уникальных номеров реестровых записей работ, указанных в государственном задании КГБУ «Кодинское лесничество» и Региональном перечне (классификаторе) государственных (муниципальных) услуг, утвержденном распоряжением Правительства Красноярского края от 27.12.2017 № 961-р.

При формировании госзаданий распределение объемов работ между лесничествами осуществлялось Минлесхозом края без учета объемов проведения мероприятий, рекомендуемых Центром защиты леса.

При увеличении почти в 4 раза рекомендованной площади проведения ЛПО на территории КГБУ «Нижне-Енисейское лесничество» (с 81,6 тыс. га в 2017 году до 320,9 тыс. га в 2018 году) и КГБУ «Северо-Енисейское лесничество» (с 53,7 тыс. га в 2017 году до 229,5 тыс. га в 2018 году), площадь проведения ЛПО, утвержденная госзаданиями на 2018 год не изменилась и составила 2 тыс. га и 5 тыс. га, соответственно.

Кроме того, выявлены факты превышения объемов ЛПО, предусмотренных госзаданиями лесничеств по сравнению с рекомендуемыми объемами.

Аналогичные факты установлены при планировании санитарно-оздоровительных мероприятий.

В 2018 году Центром защиты леса рекомендовано проведение на территории КГБУ «Казачинское лесничество» сплошных санитарных рубок на площади 5,7 тыс. га (в 2017 году – 0,0 тыс. га), госзаданием лесничеству проведение указанных мероприятий утверждено на площади 0,2 тыс. га в 2017 году и 0,3 тыс. га – в 2018 году.

При увеличении рекомендованной площади проведения сплошных и выборочных санитарных рубок на территории КГБУ «Гремучинское лесничество» в 105 раз (с 0,1 тыс. га в 2017 году до 10,5 тыс. га в 2018 году) утвержденная в государственном задании площадь проведения указанных видов работ изменилась незначительно (с 0,6 тыс. га в 2017 году до 0,7 тыс. га в 2018 году).

При рекомендованной площади проведения в 2018 году сплошных и выборочных санитарных рубок на территории КГБУ «Северо-Енисейское лесничество» – 8,8 тыс. га, указанные виды работ государственным заданием лесничеству не предусмотрены.

Показатели по поступлениям и выплатам отражаются учреждениями в Планах ФХД, формирование которых осуществлялось лесничествами

на основании представленной Минлесхозом края информации о планируемых объемах субсидий на выполнение государственных заданий.

В ходе выборочного анализа соблюдения КГБУ «Большемуртинское лесничество», КГБУ «Енисейское лесничество», КГБУ «Кодинское лесничество» Требований к Плану ФХД, а также Порядка составления и утверждения Плана ФХД установлено следующее.

Планы ФХД на 2017 и 2018 годы утверждены заместителями министра лесного хозяйства Красноярского края 08.01.2017 и 15.01.2018.

В нарушение Требований к Плану ФХД и Порядка составления и утверждения Плана ФХД:

показатели Планов ФХД на плановые периоды 2018-2019 годов и 2019-2020 годов сформированы лесничествами в отсутствие хозяйственно-экономических обоснований – расчетов³³ (пункты 2,3 Требований к Плану ФХД, пункты 2.1, 2.15 Порядка составления и утверждения Плана ФХД);

расчеты (обоснования) плановых показателей по выплатам за счет средств, поступивших от иной приносящей доход деятельности, в Планах ФХД на 2018 год не содержат отдельных обоснований установленных нормативов затрат (пункт 11 Требований к Плану ФХД).

В 2017 году расходы лесничеств края составили 1 001,8 млн рублей, в январе-сентябре 2018 года – 859,7 млн рублей.

Исполнение расходов в 2017 году составило 84,6% от запланированного объема (за счет бюджетных средств – 99,97%, за счет приносящей доход деятельности – 74,6%).

За 9 месяцев 2018 года расходы исполнены на 58,7% (за счет бюджетных средств – 70,0%, за счет приносящей доход деятельности – 53,6%).

О неэффективном осуществлении финансово-хозяйственной деятельности свидетельствуют остатки собственных средств на счетах почти всех лесничеств края³⁴:

по состоянию на 01.01.2018 – 154,0 млн рублей (более 20% от общего объема средств, поступивших за 2017 год);

по состоянию на 01.10.2018 – 278,5 млн рублей (более 30% от общего объема средств, поступивших за 9 месяцев 2018 года).

Основную долю в структуре расходов лесничеств в 2017, 2018 годах составляли *расходы на оплату труда (включая начисления)*: в 2017 году – 67,3% от общего объема расходов, осуществленных за счет всех источников финансирования (673,7 млн рублей); в 2018 году – 55,6 % (814,4 млн рублей).

³³К Планам ФХД приложены расчеты (обоснования) только на очередной финансовый год.

³⁴ На 01.01.2018 – у 55 лесничеств, на 01.01.2019 – у 59 лесничеств.

Основным источником финансирования указанных расходов являются субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственных заданий: доля бюджетных средств в общем объеме расходов на оплату труда в 2017, 2018 годах составила 60,8% и 52,4%, соответственно.

Среднемесячная заработная плата в лесничествах края варьируется от 16,9 тыс. рублей (КГБУ «Ермаковское лесничество») до 57,9 тыс. рублей (КГБУ «Кодинское лесничество»).

Выявлены нарушения предельных уровней соотношения среднемесячной заработной платы руководителя, заместителя руководителя, главного бухгалтера к среднемесячной заработной плате работников учреждений, установленных приказом Минлесхоза края от 13.03.2017 № 244-од.

На оплату работ, услуг учреждениями направлено:

в 2017 году – 136,3 млн рублей (13,6% от общего объема расходов за счет всех источников финансирования), в том числе: 93,6 млн рублей – за счет приносящей доход деятельности, 42,6 млн рублей – за счет бюджетных средств;

в 2018 году – 103,1 млн рублей (12 % от общего объема расходов за счет всех источников финансирования), в том числе 89,0 млн рублей – за счет приносящей доход деятельности, 14,1 млн рублей – за счет бюджетных средств.

Таким образом, оплата работ и услуг осуществляется лесничествами в основном за счет поступлений от приносящей доход деятельности.

На увеличение стоимости основных средств лесничеств ежегодно направляется около 40,0 млн рублей.

По состоянию на 01.01.2018 износ основных средств в целом по лесничествам края составил 82,5 % (износ недвижимого имущества – 76,9%, износ движимого имущества – 87,2%, в том числе транспортных средств – 82,6%).

В условиях необходимости укрепления материально-технической базы учреждений и значительной степени износа основных средств установлены неоднократные факты передачи лесничествами в Минлесхоз края и другие подведомственные Министерству учреждения приобретенных объектов основных средств.

За 2017-2018 годы лесничествами края осуществлена передача объектов основных средств первоначальной стоимостью 19,9 млн рублей (25% от общей суммы расходов на приобретение основных средств).

Анализ выполнения краевыми государственными бюджетными учреждениями – лесничествами работ, предусмотренных государственными заданиями

Оценка выполнения лесничествами госзаданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) осуществляется Минлесхозом края в соответствии с Порядком формирования госзаданий³⁵ и Методикой оценки

³⁵ Пункт 34 Порядка.

выполнения краевыми государственными учреждениями государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 20.03.2017 № 145-п (далее – Методика).

В соответствии с Методикой государственное задание признается невыполненным при недостижении установленного значения хотя бы по одному из показателей.

По оценке Минлесхоза края 51 из 60 лесничеств края (85%) государственные задания на 2017 год выполнили в полном объеме.

По 6 лесничествам выполнение государственного задания сложилось на уровне 91-99 %: КГБУ «Абанское лесничество», КГБУ «Большемуртинское лесничество», КГБУ «Гремучинское лесничество», КГБУ «Пировское лесничество», КГБУ «Пойменское лесничество», КГБУ «Чунское лесничество».

Невыполненными признаны государственные задания 3 лесничеств: КГБУ «Емельяновское лесничество», КГБУ «Мотыгинское лесничество», КГБУ «Нижне-Енисейское лесничество».

Перечисленными выше лесничествами не выполнены установленные объемы работ по локализации и ликвидации очагов вредных организмов (сплошной санитарной рубке), КГБУ «Емельяновское лесничество» также не выполнены в полном объеме работы по отводу лесосек.

Установлены факты осуществления лесничествами закупок работ, предусмотренных государственными заданиями.

Привлечение лесничествами для выполнения работ, предусмотренных государственными заданиями, сторонних организаций (на договорной основе), свидетельствует о том, что государственные задания лесничествам утверждались Минлесхозом края без учета материально-технических возможностей учреждений.

Анализ реализации краевыми государственными бюджетными учреждениями – лесничествами приказа министерства лесного хозяйства Красноярского края от 03.05.2017 № 495-од «Об упорядочении процедуры реализации древесины, заготовленной краевыми государственными бюджетными учреждениями – лесничествами при выполнении работ по охране, защите и воспроизводству лесов в рамках исполнения государственного задания»

В целях упорядочения процедуры реализации древесины, заготовленной при выполнении работ по охране, защите и воспроизводству лесов в 2016 году Минлесхозом края издан приказ от 14.09.2016 № 167-од.

Приказ Минлесхоза края № 167-од, действующий до 24.05.2017 до вступления в силу приказа Минлесхоза края от 03.05.2017 № 495-од «Об упорядочении процедуры реализации древесины, заготовленной краевыми государственными бюджетными учреждениями – лесничествами при выполнении

работ по охране, защите и воспроизводству лесов в рамках исполнения государственного задания» (далее – приказ Минлесхоза края № 495-од).

Приказом Минлесхоза края № 495-од предусмотрено, что лесные насаждения передаются Минлесхозом края в лесничества за плату по договорам купли-продажи лесных насаждений для заготовки древесины в соответствии с частью 3 статьи 29.1. Лесного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с приказом, работы по охране, защите и воспроизводству лесов в рамках исполнения государственного задания должны осуществляться собственными силами лесничеств, при этом *допускается* заключение лесничествами государственных контрактов, гражданско-правовых договоров на оказание отдельных услуг³⁶.

Между тем, в большинстве случаев, лесничества края не осуществляют собственными силами предусмотренные государственными заданиями работы по сплошным и выборочным санитарным рубкам, а выполняют лишь функции по заключению контрактов на выполнение этих работ с последующей реализацией заготовленной древесины.

Из 60 лесничеств края собственными силами заготовку древесины в 2017 году осуществляли 10 лесничеств, в 2018 году – всего 4 лесничества.

В 2017 году собственными силами учреждений заготовлено около 4% от общего объема древесины, переданной лесничествам по договорам купли-продажи лесных насаждений, в 2018 году – менее 1 %.

Несмотря на то, что для реализации лесничествами заготовленной древесины приказом Минлесхоза края № 495-од предусмотрены конкурентные процедуры (размещение извещений о планируемой реализации древесины на сайте Минлесхоза края, комиссионное рассмотрение и оценка заявок), покупателями заготовленной древесины в крае являются, как правило, те же лица, что осуществили ее заготовку – исполнители работ по контрактам на выполнение работ по сплошным и выборочным санитарным рубкам либо аффилированные организации.

Установлены факты получения авансовых платежей от организаций – потенциальных покупателей за древесину еще до проведения официальных процедур и определения победителя, получившего право на заключение договора купли-продажи заготовленной древесины.

Установлены признаки нарушения КГБУ «Кодинское лесничество» статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», которые выражаются в создании дискриминационных условий для отдельных хозяйствующих субъектов.

³⁶ На оказание услуг по валке лесных насаждений, обрубке (обрезке) сучьев, вершин, погрузке, вывозке раскряжке, сортировке, трелевке, штабелевке древесины, очистке лесосеки от порубочных остатков, а также иные виды договоров, необходимых для выполнения государственного задания.

Размеры накладных расходов и рентабельности, применяемые при определении минимальной стоимости реализуемой древесины, правовыми актами лесничества не установлены (накладные расходы и рентабельность устанавливались руководителем лесничества для каждого договора купли-продажи древесины при утверждении калькуляции).

Выявлены нарушения в работе комиссии по рассмотрению заявлений и оценке предложений о цене заготовленной древесины КГБУ «Кодинское лесничество».

По договору купли-продажи от 26.04.2017 № 18, заключенному КГБУ «Кодинское лесничество» и ООО «Л.Л.Т.», осуществлена реализация древесины на сумму 3,1 млн рублей.

В нарушение приказа Минлесхоза края № 167-од протокол комиссии подписан не руководителем лесничества, который, согласно табелю учета использования рабочего времени, в день подписания протокола находился на рабочем месте, а заместителем руководителя учреждения.

Кроме того, в нарушение статьи 9.2. Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и постановления Правительства Красноярского края от 13.08.2015 № 440-п «Об утверждении Порядков осуществления органами исполнительной власти Красноярского края функций и полномочий учредителя краевых государственных учреждений», крупная сделка совершена учреждением без предварительного согласования с Минлесхозом края.

В отдельных случаях лесничествами не проводилась претензионная работа в отношении покупателей древесины, нарушивших сроки внесения платы по договорам.

Анализ готовности краевых государственных бюджетных учреждений – лесничеств к реализации древесины, заготовленной при выполнении работ по охране, защите, воспроизводству лесов, посредством участия в биржевых торгах, организованных в соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах»

В соответствии с пунктом 6 перечня поручений Президента Российской Федерации от 31.01.2017 № Пр-173 по вопросу реализации древесины, полученной лесничествами при рубках лесных насаждений, на товарных биржах, поручением Президиума Правительства Красноярского края от 23.07.2018 № 145 об организации совместной работы с АО «Санкт-Петербургская международная товарно-сырьевая биржа» и Федеральной антимонопольной службой, в целях выработки подходов и методов биржевой торговли Минлесхозом края принято решение о переходе с 2019 года всех лесничеств на реализацию древесины, полученной от санитарно-оздоровительных мероприятий и мероприятий по уходу за лесами, через площадку биржевых

торгов, организованных в соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах».

В 2018 году Минлесхозом края запущен «пилотный проект» по реализации лесничествами древесины через Биржу. Участниками проекта, в соответствии с протоколом Минлесхоза края от 08.02.2018 (б/н), определены 6 учреждений: КГБУ «Ачинское лесничество», КГБУ «Гремучинское лесничество», КГБУ «Енисейское лесничество», КГБУ «Красноярское лесничество», КГБУ «Тунгусско-Чунское лесничество», КГБУ «Чунское лесничество».

Объектом биржевых торгов является древесина, находящаяся на лесосеке (в виде неочищенных от сучьев стволов дерева с прикорневой частью и вершиной, поваленных в результате механического воздействия).

Для организации работы по реализации лесничествами края древесины через Биржу Министерством внесены соответствующие изменения в приказ № 495-од.

По результатам проведенного анализа организации работы и результатов биржевых торгов древесиной на территории края в 2018 году (по состоянию на 01.10.2018) установлено следующее.

Работа по реализации древесины ведется путем проведения открытых электронных аукционов через электронную площадку Биржи («Торг-і»³⁷).

Взаимодействие лесничеств с Биржей осуществляется через брокерскую компанию ООО «СибирьБрокерСервис» (далее – Брокер).

Порядок работы и условия оказания брокерских услуг регламентируются договором, заключенным между лесничеством и Брокером (далее – договор), а также Регламентом проведения процедур по закупке/продаже товаров, работ и услуг.

По состоянию на 01.10.2018 5 лесничествами края (за исключением КГБУ «Ачинское лесничество») принято участие в 64 биржевых торгах, из которых завершено 59.

Объем древесины, предложенной лесничествами к реализации через Биржу, составил 124 062 м³ (29% от общего объема древесины, реализованной этими лесничествами в январе-сентябре 2018 года).

Более 1 претендента на покупку заявлялось только при реализации древесины КГБУ «Красноярское лесничество», которое по количеству проведенных торгов является лидером среди лесничеств-участников «пилотного проекта».

Информация о результатах биржевых торгов Красноярского края, по сравнению с другими регионами Российской Федерации, осуществляющими биржевую торговлю древесиной, по итогам 2018 года представлена в таблице.

³⁷ <http://torg-i.com>.

Регион	Средняя цена реализации 1 м ³ древесины, в 2017 году вне биржи ¹⁾ , рублей	Средняя цена реализации 1 м ³ древесины в 2018 году, по результатам биржевых торгов ¹⁾ , рублей	Отклонение средней цены реализации древесины на Бирже от цены реализации древесины вне Биржи за 2018 год	
			рублей	% (раз)
Удмуртская область	340,0	992,0	+ 652,0	↑ в 2,9 раза
Новгородская область	158,0	902,0	+ 744,0	↑ в 5,7 раз
Кировская область	428,0	788,0	+ 360,0	↑ в 1,8 раза
Иркутская область	657,0	781,0	+ 124,0	↑ в 1,2 раза
Пермский край	421,0	601,0	+ 180,0	↑ в 1,4 раза
Красноярский край	266,3	296,0	+ 29,7	↑ в 1,1 раза

1) Данные по регионам за 2018 год представлены по информации с сайта АО СПБМТСБ (<http://spimex.com/upload/iblock/0f2/0f2ab539c151de77645358411002816a.pdf>).

2) Информация о средней цене реализации 1 м³ древесины по Красноярскому краю в 2017 году приведена в соответствии с данными, представленными Минлесхозом края.

Несмотря на то, что Красноярский край по объемам реализации древесины на Бирже занимает 2 место среди субъектов Российской Федерации, цена ее реализации (296 рублей) в среднем в 2-3 раза ниже, чем в других регионах (средняя на бирже – 813 рублей).

В крае отмечается самый низкий рост цен по результатам проведения торгов в 2018 году, по сравнению со средней ценой реализации древесины вне Биржи по итогам прошлого года – в 1,1 раза.

Проверка соблюдения действующего законодательства при осуществлении краевыми государственными бюджетными учреждениями – лесничествами закупок товаров, работ, услуг.

В анализируемом периоде лесничествами, согласно информации, представленной Минлесхозом края, заключено 11 652 контракта (договора) на общую сумму 437,7 млн рублей, в том числе:

в 2017 году – 6 334 контракта (договора) (54,4% от общего количества заключенных контрактов (договоров) на сумму 216,5 млн рублей (49,5% от общей суммы заключенных контрактов (договоров));

за 9 месяцев 2018 года – 5 318 контрактов (договоров) (45,6%) на сумму 221,3 млн рублей (50,5%).

В ходе проведения закупочных процедур, регламентированных Федеральным законом № 44-ФЗ, заключено 4 498 контрактов (38,6% от общего количества заключенных контрактов (договоров) на сумму 168,2 млн рублей.

По результатам конкурентных процедур (электронный аукцион, запрос котировок) заключено 145 контрактов (3,2% от общего количества контрактов на сумму 44,2 млн рублей (26,3%)). С единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) 4 353 контракта (96,8%) на сумму 124 млн рублей (73,7%).

В соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ заключено 7 154 договора (61,4% от общего количества заключенных контрактов (договоров)) на сумму 269,5 млн рублей.

По результатам конкурентных процедур (электронный аукцион, запрос котировок) заключено 45 договоров (0,6% от общего количества договоров) на сумму 37 млн рублей (13,7%). С единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) заключено 7 109 договоров (99,4%) на сумму 232,6 млн рублей (86,3%).

Основным способом определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения нужд лесничеств являются закупки у единственного поставщика, в результате которых заключено 11 462 контракта (договора) (98,4% от общего количества контрактов (договоров) на сумму 356,5 млн рублей (81,5%).

Заключение договоров преимущественно с единственным поставщиком негативно отражается на реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика, целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг, установленных Федеральными законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ.

В анализируемом периоде наибольшую долю в структуре закупок лесничеств занимают товары – 46,3% (запасные части, инструменты, хозяйственные товары, мебель и т.д.), 38,7% приходится на работы (охрана, лесные работы, выращивание сеянцев, ремонтные работы и т.д.), 14,6% на услуги (связь, транспортные услуги, коммунальные услуги и т.д.), 0,4% – иные закупки (арендная плата за пользование имуществом, прочие расходы и т.д.).

За счет бюджетных средств преимущественно оплачивались контракты, заключенные в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ – 71,1 млн рублей (99,8% от общей суммы бюджетных средств).

Финансовое обеспечение по договорам, заключенным в рамках Федерального закона № 223-ФЗ осуществлялось, главным образом, за счет собственных средств лесничеств (99,9% от общего объема заключенных контрактов).

Анализ организации и планирования закупочной деятельности, проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия, показал следующее:

в локальных актах, регламентирующих деятельность контрактного управляющего, не раскрыт порядок взаимодействия структурных подразделений и должностных лиц, участвующих в осуществлении закупок (КГБУ «Кодинское лесничество», КГБУ «Большемуртинское лесничество и КГБУ «Енисейское лесничество»);

в нарушение требований к форме Плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта³⁸, в Планах закупок не указывался отдельными строками общий объем финансового обеспечения по каждому коду бюджетной

³⁸ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.11.2013 № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме Планов закупок товаров, работ, услуг».

классификации (КГБУ «Кодинское лесничество», КГБУ «Большемуртинское лесничество и КГБУ «Енисейское лесничество»), не отражалась информация о закупках товаров, работ или услуг на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей (в случае заключения заказчиком контракта в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ) (КГБУ «Кодинское лесничество» и КГБУ «Большемуртинское лесничество»);

при осуществлении закупочной деятельности в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ проверяемыми учреждениями размещались в единой информационной системе Планы закупок товаров, работ, услуг, содержащие сведения о планируемых закупках лесничеств лишь на дату вносимых изменений (КГБУ «Кодинское лесничество», КГБУ «Енисейское лесничество» и КГБУ «Большемуртинское лесничество»);

в нарушение требований пункта 5 Положения о размещении в единой информационной системе информации о закупке³⁹, в единой информационной системе не размещались документы, содержащие перечень внесенных в План закупок изменений, в чем усматриваются признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена частью 5 статьи 7.32.3 КоАП РФ (КГБУ «Кодинское лесничество», КГБУ «Большемуртинское лесничество и КГБУ «Енисейское лесничество»);

в нарушение пункта 8 Постановления Правительства Российской Федерации от 17.09.2012 № 932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана» заказчиками не вносились корректировки ввиду изменения потребности в товарах (работах, услугах), в том числе сроков их приобретения, способа осуществления закупки и срока исполнения договора, исключения закупок, которые не будут осуществлены (КГБУ «Кодинское лесничество», КГБУ «Большемуртинское лесничество и КГБУ «Енисейское лесничество»);

в нарушение пункта 1 Требований к форме плана закупки товаров (работ, услуг)⁴⁰, допускалось утверждение Планов закупок, форма которых не соответствует действующему законодательству (КГБУ «Енисейское лесничество»).

Анализ исполнения контрактов (договоров), проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия, показал следующее:

информация и документы о заключенных, в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ, договорах, вносились в единую информационную систему (в реестр договоров) с нарушением установленного срока, в чем усматриваются признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена частью 4

³⁹ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2012 № 908 «Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе информации о закупке».

⁴⁰ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2012 № 932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана».

статьи 7.32.3 КоАП РФ (КГБУ «Кодинское лесничество», КГБУ «Енисейское лесничество» и КГБУ «Большемуртинское лесничество»);

сведения о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ, в том числе у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), субъектов малого и среднего предпринимательства, а также сведения о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки, сведения о которой составляют государственную тайну или в отношении которой приняты решения Правительства Российской Федерации, размещались в единой информационной системе с нарушением установленных сроков, в чем усматриваются признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена частью 4 статьи 7.32.3 КоАП РФ (КГБУ «Кодинское лесничество», КГБУ «Большемуртинское лесничество и КГБУ «Енисейское лесничество»);

не реализовывалось право применения мер ответственности, установленных договором, при нарушении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) сроков исполнения контрактов (договоров) (КГБУ «Кодинское лесничество»);

нарушались сроки оплаты по контрактам (договорам), в связи с чем у поставщиков (подрядчиков, исполнителей) возникло право на взыскание пени за каждый день просрочки исполнения обязательств по контракту (договору) (КГБУ «Енисейское лесничество»);

информация и документы о договорах, заключенных в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ, не вносились в единую информационную систему (в реестр договоров), в чем усматриваются признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена частью 5 статьи 7.32.3 КоАП РФ (КГБУ «Енисейское лесничество»).

Оценка наличия коррупционных факторов и рисков

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

При осуществлении финансово-хозяйственной деятельности:

заключение со штатными работниками лесничества договоров гражданско-правового характера с целью осуществления им доплат;

распределение стимулирующих выплат работникам лесничеств экспертным путем в отсутствие документов, подтверждающих качество и результативность работы (неопределенность оснований принятия членами комиссии решений

свидетельствует о широте дискреционных полномочий и является коррупциогенным фактором, устанавливающим необоснованно широкие пределы усмотрения);

согласование Минлесхозом края приобретения лесничествами основных средств и последующие действия по их изъятию у лесничеств (в том числе – для обеспечения нужд Министерства).

При реализации древесины:

нарушения при определении минимальной стоимости предлагаемой к реализации древесины (создание дискриминационных условий для отдельных хозяйствующих субъектов, необоснованное завышение или занижение цен);

получение от организаций – потенциальных покупателей древесины авансов до проведения аукционов и определения победителей;

реализация древесины в отсутствие конкуренции лицам, осуществляющим ее заготовку либо аффилированным организациям;

не проведение претензионной работы в отношении покупателей древесины, нарушивших условия договоров;

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Выявленные в ходе мероприятия нарушения и недостатки свидетельствуют о том, что сформированная на краевом уровне система управления деятельностью лесничеств не способствует эффективному выполнению учреждениями полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Переданные на краевой уровень полномочия в области лесных отношений обеспечены финансированием не в полном объеме: за счет средств федерального бюджета в 2017 году финансировалась половина, а в 2018 году только 40% от общего объема расходов лесничеств. По расчетным данным, ежегодно на выполнение указанных мероприятий лесничествами расходуется около 0,5 млрд рублей собственных средств.

Отмечаются неудовлетворительные результаты взаимодействия Минлесхоза края с Рослесхозом на этапе планирования объемов работ и их финансового обеспечения.

Применение нормативов затрат, не отражающих фактическую стоимость работ, приводит к недофинансированию переданных полномочий.

При планировании объемов работ не учитывается изменение состояния лесного фонда края.

Государственные задания лесничеств формируются Минлесхозом края без учета материально-технических возможностей учреждений, в результате чего значительная часть работ собственными силами лесничеств не выполняется (для их выполнения на договорной основе привлекаются сторонние организации и граждане).

Основной объем доходов лесничеств составляют доходы от реализации древесины, передаваемой учреждениям за плату для осуществления санитарно-оздоровительных мероприятий, предусмотренных государственными заданиями.

Состояние материально-технической базы лесничеств и высокая степень износа имущества (более 80%) не позволяет эффективно и в полном объеме выполнять работы, предусмотренные государственными заданиями.

При наличии потребности в обновлении основных средств установлены факты приобретения лесничествами имущества и его последующей передачи в Минлесхоз края и другие подведомственные ему учреждения (всего передано 25 % от основных средств, приобретенных в 2017-2018 годах).

Средства от приносящей доход деятельности направляются лесничествами не на развитие и обновление материально-технической базы, а на увеличение заработной платы работников и оплату работ (услуг), предусмотренных государственными заданиями.

Установлены нарушения и недостатки при осуществлении лесничествами реализации древесины, а также при осуществлении закупочной деятельности (в том числе при осуществлении закупок работ по санитарным рубкам, а также последующей реализации древесины, выявлены факты, свидетельствующие об уходе лесничествами от конкурентных процедур и признаках сговора с потенциальными покупателями древесины).

Предложения

Правительству Красноярского края:

внести изменение в постановление Правительства Красноярского края от 09.10.2015 № 539-п «Об утверждении порядка формирования государственного задания в отношении краевых государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания», в части установления нормы о формировании государственных заданий с учетом возможностей краевого государственного учреждения (аналогично норме, предусмотренной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640).

Министерству лесного хозяйства Красноярского края:

устранить выявленные в ходе экспертно-аналитического мероприятия недостатки нормативного правового регулирования в том числе исключить из наименования краевых государственных бюджетных учреждений слово «лесничество», которое противоречит определению и смыслу, предусмотренному для указанных органов Лесным кодексом; исключить из устава КГКУ «Лесная охрана» полномочие по осуществлению контроля за выполнением лесничествами государственных заданий (указанное полномочие должен осуществлять учредитель);

усилить контроль за деятельностью лесничеств;

исключить принятие решений, способствующих ухудшению финансово-экономического положения подведомственных учреждений;

при осуществлении планирования деятельности лесничеств и утверждении планов ФХД на очередной финансовый год предусмотреть укрепление (обновление) материально-технической базы учреждений;

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

Краевым государственным бюджетным учреждениям – лесничествам:

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

Экспертно-аналитическое мероприятие

«Анализ объектов незавершенного строительства по организациям, находящимся в ведении органов государственной власти края, и иным получателям средств краевого бюджета, получавшим на цели строительства объектов бюджетные ассигнования из краевого бюджета»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 29 мая 2019 года № 9)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено по предложению Законодательного Собрания Красноярского края (письмо от 10.07.2017 № 3636-и-ЗС) в соответствии с пунктом 1.4.2 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: министерство экономики и регионального развития Красноярского края, министерство финансов Красноярского края, министерство здравоохранения Красноярского края, министерство строительства Красноярского края, министерство спорта Красноярского края, министерство социальной политики Красноярского края, министерство образования Красноярского края, министерство культуры Красноярского края, министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края, министерство промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края администрация города Красноярска, краевое государственное казенное учреждение «Управление капитального строительства», муниципальное казенное учреждение города Красноярска «Управление капитального строительства».

Исследуемый период: 2016-2019 годы, по отдельным вопросам с 2009 года и ранее.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Основные направления государственной политики

Стратегией социально-экономического развития Сибири до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р) предусмотрено «выйти в финансировании и реализации разработанных проектов (2016-2020 годы) на темпы, обеспечивающие достижение к 2030 году социальной инфраструктурой регионов Сибири уровня, соответствующего общепринятым мировым стандартам».

Стратегией социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года предусмотрено, что развитие края должно быть, в частности, нацелено на превращение региона в «край для жизни», повышение качества и доступности социальных услуг. К задачам долгосрочного развития региона в направлении социального развития отнесено создание для населения края

отвечающих современным требованиям условий жизни на основе высокого качества предоставляемых государственных, социальных услуг.

В составе Схемы территориального планирования Красноярского края, утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 26.07.2011 № 449-п (в ред. от 27.12.2016), утверждены Карта планируемого размещения объектов регионального значения в области здравоохранения, культуры и социального обеспечения и Карта планируемого размещения объектов регионального развития в области образования, туризма, физической культуры и спорта.

Схемой территориального развития Красноярского края (том 2 часть 4) предусмотрено строительство объектов социальной и транспортной инфраструктуры с учетом потребности в них, исходя из трехступенчатой системы оказания таких услуг (поселение – район – край, с учетом периодичности посещения различных учреждений).

Согласно Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р) к нерешенным проблемам, препятствующим эффективности инвестиционных расходов бюджета относятся:

высокие объемы незавершенного строительства, в том числе ввиду отсутствия порядка отнесения затрат, произведенных на этапе подготовительных (проектных) работ, на финансовый результат, в случае нецелесообразности дальнейшей реализации соответствующих мероприятий;

избыточная практика предоставления бюджетных инвестиций в уставные капиталы юридических лиц, которые в отличие от субсидий не могут предоставляться «под фактическую потребность», что влечет образование остатков средств, которые временно не используются на цели их предоставления;

при предоставлении бюджетных инвестиций в уставные капиталы акционерных обществ невозможен возврат в бюджет средств, в случае возникновения экономии или нарушения условий, установленных при их предоставлении.

На решение проблемы завышения стоимости строительства и на сокращение объемов незавершенного строительства направлены мероприятия по введению в бюджетный процесс механизма обоснования инвестиций.

Бюджетным прогнозом Красноярского края на период до 2030 года (утвержден Постановлением Правительства края от 17.02.2017 № 99-п) предусмотрено, что «при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Красноярского края в качестве приоритетов инвестиционной деятельности планируется концентрировать ресурсы

на завершении объектов высокой степени готовности, объектов, строительство которых способствует достижению принятых государственными программами Красноярского края целевых показателей, исполнение указов Президента Российской Федерации, а также объектов, строительство которых обеспечивается с привлечением средств из федерального бюджета и за счет внебюджетных источников». В целях минимизации внутренних рисков реализации Бюджетного прогноза будет активно использоваться оценка эффективности бюджетных расходов при подготовке бюджетных решений, рост качества финансово-экономических обоснований в отношении принимаемых расходных обязательств и отдельных проектов.

Основными направлениями бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2019 год и плановый период 2020 - 2021 годов изменение подходов к осуществлению бюджетных инвестиций не предусмотрено. При этом планом мероприятий по росту доходов, повышению эффективности расходов и совершенствованию долговой политики Красноярского края на 2019 год (утвержден Распоряжением Правительства Красноярского края от 28.09.2018 № 749-р) предусмотрено «сокращение объемов незавершенного строительства, в том числе за счет завершения строительством объектов, списания непригодных к использованию объектов, реализации не востребовавшего имущества».

Нормативное правовое регулирование

В ходе экспертно-аналитического мероприятия осуществлен анализ регионального нормативного правового регулирования вопросов территориального планирования, предоставления бюджетных инвестиций и субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства (приобретение объектов недвижимого имущества). Установлены следующие недостатки и нарушения.

В нарушение статьи 4 Закона Красноярского края от 01.12.2014 № 7-2847 «О порядке подготовки, утверждения и изменения региональных нормативов градостроительного проектирования Красноярского края и систематизации региональных и местных нормативов градостроительного проектирования»:

Правительством края не утверждены форма и порядок ведения реестра региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, действующих на территории Красноярского края;

реестр региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, действующих на территории Красноярского края, по видам объектов регионального значения и объектов местного значения не ведется, уполномоченный орган не определен.

Правительством края не приняты правовые акты, регламентирующие предоставление средств отдельным категориям юридических лиц, а также

требуемые для внедрения механизма обоснования инвестиций в отношении объектов капитального строительства стоимостью 1,5 млрд рублей и более.

Отсутствие требований к договорам, заключенным в связи с предоставлением бюджетных инвестиций юридическим лицам из краевого бюджета, приводит к тому, что договоры не содержат ряд основополагающих положений, включаемых в аналогичные договоры федерального уровня:

показатели результативности предоставления бюджетных инвестиций;

права и обязанности сторон договора;

запрет на осуществление операций, определенных нормативными правовыми актами Российской Федерации;

право органа исполнительной власти, предоставляющего бюджетные инвестиции, на проведение проверок соблюдения юридическим лицом, получающим бюджетные инвестиции, целей, условий и порядка предоставления бюджетных инвестиций;

ответственность юридического лица, получающего бюджетные инвестиции, за несоблюдение условий предоставления бюджетных инвестиций;

порядок возврата юридическим лицом, получающим бюджетные инвестиции, полученных денежных средств в случае установления факта несоблюдения им целей, условий и порядка предоставления бюджетных инвестиций.

Положение о министерстве строительства Красноярского края, утвержденное постановлением Правительства края от 21.08.2008 № 51-п, не содержит полномочия по формированию Перечня строек и объектов, подготовке сводного отчета о его реализации, предусмотренные пунктами 2.1 и 3.26 Порядка формирования и реализации перечня строек и объектов, в котором отражаются бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций, утвержденного Постановлением Правительства Красноярского края от 11.04.2014 № 129-п (далее – Порядок формирования перечня строек и объектов).

Правительством края не реализована рекомендация предусмотренная постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2013 № 382 «О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»: в крае не применяется механизм проведения обязательного публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием в отношении объектов капитального строительства, финансирование строительства, реконструкции или технического перевооружения которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств региона.

Система управления бюджетными инвестициями

Разработка проекта правового акта по вопросу утверждения порядка осуществления бюджетных инвестиций в объекты краевой государственной собственности и принятия решений о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты краевой государственной собственности возложена на министерство экономики и регионального развития края (подпункты 19-21 пункта 3.2 Положения о министерстве экономики и регионального развития Красноярского края, утвержденного постановлением Правительства края от 23.12.2014 № 639-п). Министерством разрабатываются и порядки подготовки обоснования бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты и оценки эффективности капитальных вложений. Министерство готовит заключения об обоснованности бюджетных инвестиций и эффективности капитальных вложений.

Тем самым именно министерство экономики и регионального развития края выступает органом подтверждающим целесообразность бюджетных инвестиций, определяет обоснованность создания объекта с учетом нормативной потребности оказания государственных услуг.

К задачам министерства строительства края отнесено обеспечение создания условий развития градостроительной деятельности на территории края, включая подготовку схемы территориального планирования края.

Обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти Красноярского края по разработке проекта Перечня строек и объектов возложено на комиссию по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (создана постановлением Правительства края от 25.09.2008 № 100-п, далее – Бюджетная комиссия). Бюджетная комиссия рассматривает проект Перечня строек и объектов, а принимает решение только в части согласования либо об отказе в согласовании по итогам рассмотрения заключения о необходимости и целесообразности предоставления бюджетных инвестиций на увеличение уставного фонда государственного предприятия Красноярского края и приложенных к нему документов, согласовывает объем бюджетных ассигнований, необходимых для увеличения уставного фонда государственного предприятия Красноярского края.

В функции Бюджетной комиссии не включено рассмотрение вопроса о необходимости и целесообразности предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями.

К полномочиям комиссии по вопросам градостроительной деятельности Правительства Красноярского края (создана Постановлением Правительства края от 19.06.2015 № 308-п) отнесена подготовка предложений министерствам Красноярского края по результатам проведения Комиссией оценки

разрабатываемых министерствами заданий на проектирование на предмет эффективного расходования бюджетных средств в части целесообразности и обоснованности реализации проектов на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства, применения оптимальных проектных решений и строительных технологий. Положение о комиссии и правовые акты края, регламентирующие процесс предоставления бюджетных инвестиций не предусматривают механизм и порядок взаимодействия органов исполнительной власти края по вопросу получения предложений комиссии по результатам оценки заданий на проектирование. За период деятельности комиссии данные вопросы не рассматривались.

Процесс формирования перечня объектов строительства (реконструкция) которых осуществляется за счет средств краевого бюджета включает несколько этапов (неоднократное согласование Заявителями с министерство экономики и регионального развития края, министерством финансов края и министерством строительства края). При этом именно министерство финансов края в отсутствие каких либо регламентов определяет и доводит до главных распорядителей средств краевого бюджета предельные объемы бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты недвижимого имущества государственной собственности Красноярского края, а также бюджетных ассигнований на осуществление краевыми бюджетными и автономными учреждениями и краевыми унитарными предприятиями за счет средств субсидии из краевого бюджета капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Красноярского края

Ни за одним органом исполнительной власти края вопросы контроля за реализацией перечня строек и объектов, а также по разработке и осуществлению мер по снижению объемов незавершенного строительства не закреплены.

Формирование и реализация бюджетных инвестиций

За период 2002-2021 годов бюджетные инвестиции и субсидии на осуществление капитальных вложений по объектам, включенным в перечни строек и объектов составляют 103,3 млрд рублей.

Отраслевая структура бюджетных инвестиций приведена в таблице.

млрд рублей

Направление расходов	Сумма с учетом объектов Универсиады	Удельный вес, %	Сумма без учета объектов Универсиады	Удельный вес, %
Национальная безопасность и оборона, правоохранительная деятельность	1 332,1	1,3	1 332,1	1,9

Направление расходов	Сумма с учетом объектов Универсиады	Удельный вес, %	Сумма без учета объектов Универсиады	Удельный вес, %
Развитие транспортной системы	12 479,4	12,1	8 392,0	11,8
Развитие образования	15 591,4	15,1	15 221,1	21,4
Развитие культуры и туризма	3 519,3	3,4	3 519,3	4,9
Развитие здравоохранения	31 470,5	30,5	26 155,6	36,7
Развитие физической культуры и спорта	29 812,3	28,8	7 426,0	10,4
Реформирование и модернизация ЖКХ и повышение энергетической эффективности	5 624,9	5,4	5 624,9	7,9
Развитие системы социальной поддержки граждан	1 225,8	1,2	1 225,8	1,7
Прочие расходы	2 286,9	2,2	2 286,9	3,2
Итого	103 342,5		71 183,6	

Без учета средств на проведение Универсиады, наибольшая доля в капитальных вложениях приходится на сферу здравоохранения (37%), доля сферы образования составляет 21%. На развитие физической культуры и спорта направлено 10% всех вложений, в транспортную систему – 12%.

Основным заказчиком строительства объектов является краевое государственное казенное учреждение «Управление капитального строительства» (в 2019 году 42 из 66 объектов Перечня строек и объектов, в 2018 году – 55 из 84 объектов, в 2017 году – 55 из 82 объектов, далее – КГКУ «УКС»).

Анализ соблюдения норм законодательства, регламентирующего процессы выделения бюджетных инвестиций и освоения бюджетных средств, в рассматриваемый период показал ряд недостатков и нарушений.

В законах о краевом бюджете не установлено пообъектное распределение капитальных вложений на сумму 11,7 млрд рублей (14,7%).

В 2018 году не распределены в разрезе объектов средства на оплату работ по судебным решениям, направляемые на финансирование объектов не находящихся в собственности края, часть средств дорожного фонда.

В Перечень строек и объектов в течение года вносятся изменения. Увеличение объемов бюджетных инвестиций за год варьировалось от 5,0% в 2016 году до 15,7% в 2018 году. 22% плановых назначений остались неисполненными (16,6 млн рублей), что свидетельствует о недостаточной эффективности расходования бюджетных инвестиций.

Анализ показал значительную вариативность объемов средств и на отдельных этапах подготовки проекта перечня строек и объектов. Пример формирования Перечня по объектам министерства социальной политики края на 2018 год приведен в таблице.

тыс. рублей

Предложения в Перечень, письмо от 30.06.2017	Заявочный перечень от 28.07.2017	Закон края о краевом бюджете в первой редакции	Закон края о краевом бюджете в последней редакции	Бюджетная роспись уточненная	Исполнено
145 700	101 700	121 700	62 608	62 608	57 233

Претерпел изменения по министерству социальной политики края и список объектов. При принятии закона края о краевом бюджете один объект заменен на другой, который в последствии также исключен.

Аналогичная ситуация по министерству образования края. В Закон края о краевом бюджете на 2018 год не включены 7 объектов из предложенного министерством перечня, дополнительно включено 8 объектов. В течение года финансирование 2 объектов исключено, 5 объектов – перенесено на следующий период, из них в Закон края о краевом бюджете на 2019-2021 годы включено 3 объекта. Сумма по сравнению с первоначально запрошенной (2 453,4 млн рублей) снизилась в последней редакции бюджетной росписи до 918,0 млн рублей (в 2,7 раза).

3. Объем бюджетных инвестиций по годам нестабилен, что затрудняет планирование деятельности государственных заказчиков (включая формирование достаточной штатной численности для осуществления функций заказчика, строительного контроля).

Регулярно продляются (переносятся) сроки реализации проектов.

Из 84 объектов Перечня строек и объектов на 2018 год подлежали вводу в 2018 году 44 объекта (в т.ч. заказчиком строительства 25 объектов являлся КГКУ «УКС»), из которых не сданы в срок 15 объектов. По 8 объектам первоначальные сроки ввода в эксплуатацию при включении в перечень строек объектов были ранее 2018 года.

По государственной программе края «Развитие системы социальной поддержки» за период 2014-2018 годов осуществлялось финансирование 14 проектов, из которых 3 объекта не введены в эксплуатацию и исключены из программы. Сроки строительства с начала проектирования по 1 объекту составили более 10 лет, по 2 объектам – 7 лет, по 2 объектам – 4 года.

В нарушение статьи 14 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», пункта 1.2 Порядка оценки эффективности капитальных вложений в объекты капитального строительства за счет средств краевого бюджета, утвержденного постановлением Правительства края от 10.11.2011 № 681-п, пункта 3.5 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации,

утвержденного постановлением Правительства края от 01.08.2013 № 374-п, за 2014-2018 годы 132 объекта включены в государственные программы и соответственно в Перечень строек и объектов при отсутствии положительного заключения о результатах оценки эффективности капитальных вложений (79% объектов, впервые включенных в Перечень строек и объектов).

Органами исполнительной власти края (заявителями проведения оценки эффективности капитальных вложений) указывается на отсутствие подходящих по всем требованиям объектов-аналогов, необходимых для осуществления оценки эффективности капитальных вложений (пункт 2.1.5 Методики оценки эффективности капитальных вложений в объекты капитального строительства за счет средств краевого бюджета, утвержденной постановлением Правительства края от 10.11.2011 № 681-п). Однако, например, оценка проведена в отношении 1 из 28 построенных детских садов, 5 из 22 планировавшихся к строительству объектов ветеринарии (скотомогильников). Из 5 скотомогильников, строительство которых признано эффективным, построен 1 объект.

Закон края от 09.06.2011 № 12-5979 «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты» (далее – Закон об общественном контроле) не реализуется в полном объеме.

Механизм подготовки обоснования бюджетных инвестиций не влияет на принятие управленческих решений. В заключении министерства экономики и регионального развития края по обоснованию бюджетных инвестиций на реконструкцию Краевой клинической больницы указано: «на риски переноса начала реализации 2-4 этапов на неопределенный срок и корректировки проектной документации, что обусловлено отсутствием в настоящее время финансового обеспечения указанных этапов реконструкции объекта, их высокой предполагаемой стоимости при дефиците краевого бюджета, сравнительно высокой вероятности внесения изменений в нормативные документы, регламентирующие проектирование и строительство медицинских учреждений, что может привести к увеличению стоимости реконструкции объекта, и, соответственно, к необходимости выделения дополнительных бюджетных ассигнований. Кроме того, реализация дорогостоящего проекта может повлечь за собой риск недофинансирования прочих учреждений здравоохранения края». При этом принято решение о проектировании всех этапов реконструкции. Расходы на проектирование 2-4 этапов, средства на реализацию которых не предусмотрены в бюджете на ближайшую трехлетку, могут составить 122,3 млн рублей и быть признаны неэффективными.

В нарушение пункта 2.3 Порядка формирования и реализации перечня строек проект Перечня строек и объектов на 2018 год не был направлен в Бюджетную комиссию и соответственно не рассмотрен на ее заседаниях.

В нарушение пункта 3 статьи 44 Закона края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» в Счетную палату края не направлялась информация о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями за 2018 год.

Министерством строительства края в нарушение пункта 3.26 Порядка формирования и реализации перечня строек и объектов не направлялись ежемесячные отчеты об освоении бюджетных ассигнований по перечню строек и объектов, финансируемых за счет средств краевого бюджета в министерство экономики и регионального развития края и министерство финансов края, ежеквартальные отчеты – в министерство экономики и регионального развития края.

В крае не применяются механизмы, альтернативные бюджетным инвестициям в уставные капиталы обществ с государственным участием, предусмотренные пунктом 8 статьи 78 и абзацем 3 пункта 4.1 статьи 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

*Объем и структура перечня объектов
незавершенного строительства*

Согласно данным консолидированной бюджетной отчетности Красноярского края общее количество объектов строительства за 2018 год, по которым отражены показатели по вложениям, составило 2 464 объекта, из них с участием средств федерального бюджета – 266 объектов (10,8%). С начала реализации инвестиционных проектов в указанные объекты вложено 138 170,1 млн рублей, в том числе средства федерального бюджета – 67 243,7 млн рублей (48,7%).

На конец 2018 года в составе незавершенного строительства учтено 1 277 объектов. Бюджетные инвестиции по 632 объектам незавершенного строительства учитываются органами исполнительной власти края либо учреждениями, в отношении которых органы исполнительной власти края выступают учредителями (далее – краевые объекты).

млн рублей

Наименование показателя	Всего объектов на 01.01.2019		в т.ч. краевые объекты	
	коли- чество объектов	сумма	коли- чество объектов	сумма
Вложения в объекты незавершенного строительства, включенные в документ, устанавливающий распределение бюджетных средств на реализацию инвестиционных проектов	185	23 577	81	18 558
Вложения в объекты незавершенного строительства, не включенные в документ, устанавливающий распределение бюджетных средств на реализацию	418	34 165	292	29 697

Наименование показателя	Всего объектов на 01.01.2019		в т.ч. краевые объекты	
	коли- чество объектов	сумма	коли- чество объектов	сумма
инвестиционных проектов				
Объекты законченного строительства, введенные в эксплуатацию, не прошедшие государственную регистрацию	273	26 718	72	25 248
Капитальные вложения, произведенные в объекты, строительство которых не начиналось	399	2 627	186	1 502
из них расходы на проектно-изыскательские работы и проектно-сметную документацию	241	1 231	141	915
Капитальные вложения, произведенные при приобретении объектов незавершенного строительства, всего	2	159	1	30
Итого	1 277	87 246	632	75 036

Как следует из приведенных данных, только 36% от числа объектов на которые выделялись бюджетные инвестиции (в суммовом выражении 57,8%), продолжают строиться либо построены.

Соотношение объемов недвижимого имущества (стоимость объектов, введенных в эксплуатацию и зарегистрированных в краевую или муниципальную собственность) и вложений в объекты незавершенного строительства по краю в целом составляет 60 к 40, по объектам краевого уровня – 47 к 53.

К числу недостатков отчетности, содержащей сведения о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства можно отнести отсутствие информации:

об объемах дебиторской и кредиторской задолженности по объектам незавершенного строительства;

о распределении источников финансирования (региональный, муниципальный бюджет);

о наличии обязательных документов, которые требуются градостроительным законодательством при строительстве (реконструкции) объектов (проектной документации, разрешения на строительство объекта, заключения экспертизы проектной документации и инженерных изысканий, а также заключения по проверке достоверности определения сметной стоимости объекта);

о вложениях в движимое имущество, расходы на приобретение которого включаются в сметную стоимость объектов.

Отмечено значительное отклонение параметров, отражаемых в формах консолидированной бюджетной отчетности, от информации, собираемой и предоставляемой в рамках осуществления Правительством Российской Федерации мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-

банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации (распоряжение Правительства РФ от 15.06.2009 № 806-р).

Отклонение сумм фактических расходов на реализацию объектов незавершенного строительства на 01.01.2019 составляет 31,8%, что является существенным для оценки изменений в экономике Красноярского края.

По данным раздела X «Незавершенное строительство» информации, предоставленной для проведения мониторинга, снижение сумм фактических расходов на реализацию объектов незавершенного строительства составляет за период с 01.04.2018 по 31.12.2018 – 5,7%, общей площади объектов незавершенного строительства – 22,9%. При этом данная форма является единственным источником информации об объемных показателях объектов незавершенного строительства.

Неполнота заполнения форм бюджетной отчетности (0503190 и 0503790) не позволяет их использовать в аналитических целях в части установления фактического состояния объектов и перспективного их использования (дальнейшей достройки, продажи, списания и т.д.), а также определения объема средств требуемых для реализации проектов.

В рамках настоящего мероприятия органами исполнительной власти края представлена информация о наличии 657 объектов незавершенного строительства (с учетом движимого имущества, приобретенного в рамках сметной стоимости), с суммой расходов – 109 774,4 млн рублей.

В структуре вложений в объекты незавершенного строительства в разрезе органов исполнительной власти края по состоянию на 01.01.2019 основная доля приходится на министерство строительства края (47 603,8 млн рублей), министерство транспорта края (20 079,9 млн рублей), министерство спорта края (9201,3 млн рублей), министерство экономики и регионального развития края (32 610,4 млн рублей).

Органами исполнительной власти края в отношении объектов незавершенного строительства планируется:

завершение строительства 104 объектов (расходы – 52 665,7 млн рублей). Из них, завершение строительства 73 объектов (71,1%) планируется в 2019-2021 годах. 31 объект не включен в Перечень строек и объектов на 2019-2021 годы, остаток сметной стоимости данных объектов составляет 1 807,2 млн рублей;

передача другим субъектам хозяйственной деятельности, либо в федеральную (муниципальную) собственность 138 объектов (29 789,6 млн рублей) с разной степенью технической готовности;

списание и снос 103 объектов (2 028 млн рублей), включая 2 отчета о результатах проектно-изыскательских работ (21,3 млн рублей);

принятие в государственную казну – 20 объектов (находятся на стадии завершения строительства, 22 047,4 млн рублей);

не предполагается строительство 101 объекта (423,5 млн рублей). Всего числится 184 объекта, по которым не начиналось строительство (1 506,1 млн рублей). При этом 83 проекта планируется реализовать, из них по 44 объектам вложения не предусматриваются в 2019-2021 годах (697 млн рублей);

приватизировать 1 объект, законсервировать 1 объект, оформить документы по 2 объектам строительство которых завершено (5,1 млн рублей);

принять решение о механизме передачи капитальных вложений по 104 объектам, введенным в эксплуатацию и по которым КГКУ «УКС» своевременно не переданы агентству по управлению государственным имуществом края капитальные вложения (1 732,6 млн рублей).

При проведении выборочного анализа объектов незавершенного строительства установлено следующее.

На балансе КГКУ «Спасатель» числится объект незавершенного строительства – административное здание Богучанского поисково-спасательного отряда, расположенного по адресу: с. Богучаны, ул. Спасателей, д.1. Срок фактического осуществления строительства – 2001 год, степень готовности указанного объекта – 80%. В нарушение статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации на незаконченном строительстве объекте размещен Богучанский поисково-спасательный отряд. В Перечень строек и объектов на 2019 и плановый период 2020-2021 годов объект не включен.

В Перечне строек и объектов на 2019 и плановый период 2020-2021 годов предусмотрены средства на корректировку проектной документации объекта «Проведение работ по берегоукреплению и рекультивации территории о. Городской г. Енисейска (р. Енисей)» при отсутствии расходов на дальнейшее строительство, что может повлечь риск дополнительных расходов бюджета. При этом на данный объект за период с 2014 года направлены средства в объеме 34,4 млн рублей, при сметной стоимости строительства объекта, определенной по итогам проведенной проверки достоверности сметной стоимости – 42,8 млн рублей в ценах 2016 года.

В состоянии 30% готовности на протяжении 18 лет находится объект, расположенный по адресу г. Канск, Ангарская, 9 «а», балансодержателем объекта является КГБУЗ «Канская межрайонная больница» (гараж площадью 139,2 м² без крыши, на территории которого размещается передвижная рентгенлаборатория). КГБУЗ «Канская межрайонная больница» не обращалось в министерство здравоохранения края с целью выделения финансирования для окончания строительства объекта (потребность 1,1 млн рублей). В Перечень строек и объектов на 2019 и плановый период 2020-2021 годов объект не включен.

Приватизация предлагается в отношении 1 объекта – здание, площадью 77 м², расположенное по адресу: Ужурский район, с. Солгон, ул. Молодежная,

д.38, балансодержатель – КГБУ «Рыбинское лесничество». Фактические расходы на строительство объекта составляют 2,1 млн рублей. Рыночная оценка стоимости объекта незавершенного строительства не проводилась. В прогнозный план (программу) приватизации краевого имущества на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов объект не включен.

Фактические суммы вложений в объекты незавершенного строительства, в отношении которых предлагается передача другим субъектам хозяйственной деятельности, либо в федеральную (муниципальную) собственность составляют 29 789,6 млн рублей (27% от сумм вложений в объекты незавершенного строительства).

Органами исполнительной власти края планируется передать:

41 объект незавершенного строительства в федеральную собственность, сумма фактических расходов – 26 639,0 млн рублей (например объекты передачи электроэнергии, построенные в рамках строительства Богучанской ГЭС), в том числе 10 объектов – ГУ МВД РФ, ГУ ФСИН РФ (1 001,1 млн рублей), 9 объектов – высшим учебным заведениям (1 327,2 млн рублей);

54 объекта в муниципальную собственность городов, районов края, сумма фактических расходов – 606,4 млн рублей (объекты социальной инфраструктуры);

23 объекта перераспределить на региональном уровне (166,9 млн рублей);

20 объектов (квартир) на сумму 49,0 млн рублей, предполагаемый получатель объектов по состоянию на 01.01.2019 не определен.

В представленной министерством строительства края информации планируемый срок передачи объектов не приведен, что свидетельствует об отсутствии реальных действий со стороны всех заинтересованных субъектов.

В состав объектов незавершенного строительства включен 141 объект фактически введенный в эксплуатацию (вложения – 1 811,3 млн рублей). В том числе:

35 квартир, расположенных в городах Ачинск, Козинск, Шарыпово, Сосновоборск, Саяногорск (75,8 млн рублей), построенных в целях переселения граждан из зоны затопления Богучанской ГЭС;

расходы по 104 объектам, введенным в эксплуатацию и по которым КГКУ «УКС» своевременно не переданы агентству по управлению государственным имуществом края капитальные вложения (1 732,6 млн рублей).

Органами исполнительной власти края предлагается списание и снос 103 объектов незавершенного строительства, сумма вложений в указанные объекты составляет 2 028,0 млн рублей, в том числе 4,0 млн рублей – средства федерального бюджета, 2 018,9 млн рублей – краевого бюджета, 5,0 млн рублей – муниципальных бюджетов. При этом о состоянии 64 объектов (1 908,2 млн рублей) информации не имеется, 15 объектов разрушены либо

невозможно установить их местонахождение (58,9 млн рублей), потребность в 8 объектах отсутствует (21,2 млн рублей).

Значительная часть расходов (1 908,2 млн рублей) приходится на 64 объекта, предлагаемые к списанию, по которым у министерства строительства края отсутствует информация. В данный перечень, наряду с объектами расположенными на территории края включены такие объекты как: «Реконструкция концертного комплекса в г. Красноярске», «Реконструкция Краевой научной библиотеки (пр. Мира, 93) в г. Красноярске», «Краевая психиатрическая больница в г. Красноярске». Данные факты свидетельствуют о недостатках проведенной министерством инвентаризации объектов незавершенного строительства.

Проверками контрольно-счетных органов муниципальных образований установлено, что министерством строительства края в составе объектов незавершенного строительства учтено 4 объекта введенных в эксплуатацию (расходы – 281,3 млн рублей).

Строительство, реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение 184 объектов капитального строительства не начиналось (сумма расходов 1 506,1 млн рублей).

Затраты на проектно-изыскательские работы и прочие расходы по объектам незавершенного строительства, строительство, реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение которых не начиналось, которые не могут использоваться для дальнейшего строительства (проектная документация не соответствует действующему законодательству, объект построен по другому проекту, строительство объектов не планируется) составляют 418,2 млн рублей (неэффективные расходы).

Например, 5,3 млн рублей направлено на разработку проектной документации на строительство 6 скотомогильников (биотермических ям), потребность в строительстве которых по данным службы по ветеринарному надзору края отсутствует.

По 8 разработанным проектам (80,4 млн рублей) строительство возможно только после внесения изменений либо осуществлению корректировки разработанных проектных решений, что требует дополнительных расходов. В том числе на подготовку документации, включая ее неоднократную корректировку, для осуществления реконструкции с элементами реставрации объекта культурного наследия «Общественное собрание», 1915 г. (г Ачинск, КГБУК «Ачинский драматический театр») направлено за период в 2008 года 4,9 млн рублей.

Наличие неиспользуемых результатов проектно-изыскательских работ и проектной документации свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств, поскольку конечный результат не достигнут, а по истечении

нескольких лет документация становится неактуальной и потребует либо корректировки, либо разработки новых проектов.

На протяжении 14 лет учитывается в составе незавершенного строительства гаражный бокс, площадью 75,8 м², находящийся по адресу: г. Красноярск ул. Маерчака д.40, стоимостью 207,3 тыс. рублей, построенный в 2004 году (учитывается и используется краевым государственным учреждением дополнительного профессионального образования «Краевой центр подготовки кадров строительства, ЖКХ и энергетики»).

Более 8 лет не оформлен в собственность края объект незавершенного строительства общей площадью 277,6 м², расположенный по адресу: г. Бородино ул. Ленина, зд. 6 помещение 8 (с 2011 года в указанном помещении размещается мировой судья и аппарат судебного участка № 17 г. Бородино).

В Реестре государственной собственности Красноярского края (уполномоченный орган – агентство по управлению государственным имуществом края) в составе государственной казны края учтено как объект незавершенного строительства нежилое здание, расположенное по адресу: г. Енисейск ул. Ромашкина, 16, которое в рамках приватизации в 2007 году было реализовано ООО «Торговый дом Мясопродукты». Оплата произведена в полном объеме, переход права не состоялся ввиду того, что приобретатель не обратился в регистрирующий орган, а агентством соответствующие действия не предприняты.

Меры, принимаемые органами исполнительной власти края для сокращения объемов незавершенного строительства и их результативность

Президентом Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 17.05.2016 № Пр-1138ГС поручено провести инвентаризацию объектов незавершенного строительства при строительстве которых были использованы средства бюджетов всех уровней, стоимость строительства которых составляет более 10 млн рублей и по ее итогам принять решение о завершении строительства, реконструкции, консервации, сносе, приватизации, передаче в концессию таких объектов, а также разработать порядок и установить сроки их ввода в эксплуатацию и оформления прав собственности на них (подпункт «г», пункта б). Срок исполнения поручения – 1 февраля 2017 года.

В целях исполнения поручения поэтапный план снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства (далее – Поэтапный план) утвержден Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым 31.01.2017 № 727п-П13.

В рамках реализации мероприятий Поэтапного плана, в частности, предусмотрено предоставление, начиная с годовой отчетности за 2017 год,

сведений о вложениях в объекты недвижимого имущества, объектах незавершенного строительства (формы 0503190 и 0503790).

Анализ реализации Поэтапного плана в крае показал следующее.

Положение по учету объектов незавершенного строительства на территории Красноярского края не утверждено.

В нарушение пункта 1 раздела II Поэтапного плана в срок до 1 апреля 2017 года в крае не утверждены результаты инвентаризации объектов незавершенного строительства, при строительстве которых были использованы средства бюджетов, стоимость которых составляет более 10 млн рублей.

Все мероприятия, направленные на снижение объемов незавершенного строительства, предусмотренные Распоряжением Губернатора Красноярского края от 11.11.2016 № 602-рг, не выполнены. Инвентаризация объектов незавершенного строительства проведена министерством строительства края с нарушением срока (более 9 месяцев) и только в отношении объектов, учитываемых министерством (включая объекты КГКУ «УКС»). Министерство строительства края не организовало работу по проведению инвентаризации объектов, учитываемых другими органами власти в курируемых отраслях.

Во исполнение пункта 2 раздела II Поэтапного плана приказом министерства строительства края от 20.04.2017 № 152-О утвержден план снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства (далее – План снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства, План).

Анализ результативности мер, принимаемых органами исполнительной власти Красноярского края по сокращению объемов незавершенного строительства, показал следующее.

В Плане снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства наибольшая сумма расходов приходится на 12 объектов, в отношении которых планируется завершение строительства – 2 213,9 млн рублей (37,1% от общей суммы фактических расходов, отраженных в плане).

План не соответствует рекомендуемой форме, установленной Методическими рекомендациями по учету объектов незавершенного строительства. В разделе 1 «Объекты, незавершенного строительства, в отношении которых планируется завершение строительства» отсутствуют колонки: «Мощность объекта/Сметная стоимость», «Остаток сметной стоимости, по состоянию на 01 января 2017 г.», что не позволяет оценить минимальную потребность на завершение строительства включенных объектов.

По ряду объектов в Плане не указан заказчик, застройщик.

Не обеспечена открытость информации включенной в План (не размещен в сети Интернет).

Установлен факт неполного отражения объектов незавершенного строительства в Плане. Не отражены объекты незавершенного строительства, находящиеся на балансе государственного предприятия Красноярского края «Центр развития коммунального комплекса».

В разделе 8 «Предлагаемые решения в отношении капитальных вложений, произведенных в объекты капитального строительства, строительство, реконструкция, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение которых не началось» Плана, отсутствуют числовые показатели, при наличии расходов на проектно-изыскательские работы, отражаемых в учете министерства строительства края и подведомственных ему учреждений.

2. В соответствии с Распоряжением Губернатора Красноярского края от 11.11.2016 № 602-рг министерством строительства края проведена инвентаризация объектов незавершенного строительства, результаты которой с предложениями дальнейшего использования объектов направлены в адрес Губернатора Красноярского края (нарушение срока более чем на 9 месяцев).

млн рублей

Раздел плана	Объекты, включенные в План снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства (20.04.2017)			Объекты по результатам проведенной инвентаризации (21.09.2017)		
	количество объектов	расходы	%	количество объектов	расходы	%
Объекты незавершенного строительства, в отношении которых планируется завершение строительства	12	2 213,9	37,1	11	2 196,6	38,5
Объекты незавершенного строительства, в отношении которых предлагается передача другим субъектам хозяйственной деятельности	8	885,6	14,9	6	890,8	15,6
Объекты незавершенного строительства, в отношении которых предлагается передача в собственность субъекта РФ, либо в муниципальную собственность	48	608,3	10,2	24	1 131,4	19,8
Объекты незавершенного строительства, в отношении которых предлагается списание и снос	52	268,9	4,5	79	576,6	10,1
Объекты незавершенного строительства, финансирование которых осуществлялось за счет средств краевого бюджета, оформленные в федеральную собственность	17	1 960,7	32,9	11	779,9	13,7
Объекты незавершенного строительства, финансирование которых осуществлялось за счет средств краевого бюджета, оформленные в муниципальную собственность	9	25,2	0,4	11	27,6	0,5
Затраты краевого бюджета на проектно-изыскательские и прочие работы, услуги по объектам, строительство которых не начато, и в ближайшее время не планируется, по которым предлагается списание затрат	-	-	-	32	101,2	1,8
Итого	146	5 962,6	100,0	174	5 704,0	100,0

Материалы не содержат информацию о степени реализации проекта, что не позволяет оценить реальность и обоснованность предложенных министерством решений по дальнейшему использованию объекта незавершенного строительства.

По результатам инвентаризации число объектов незавершенного строительства в отношении которых предлагается списание затрат увеличилась с 52 (268,9млн рублей) до 79 (576,6 млн рублей). С учетом результатов инвентаризации корректировка Плана снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства не проводилась.

Пунктом 3 решения № 16 Губернаторского Совета от 25.01.2018 министерству строительства края совместно с органами исполнительной власти края, органами местного самоуправления муниципальных образований края было поручено организовать работу по проведению инвентаризации объектов незавершенного строительства, подготовить сводную информацию об их состоянии и предложения по дальнейшему использованию в срок до 31.12.2018.

Во исполнение указанного поручения министерством строительства края подготовлен проект постановления Правительства края о создании межведомственной комиссии по вопросам сокращения объектов незавершенного строительства, при строительстве которых использованы средства краевого бюджета.

На дату экспертно-аналитического мероприятия проект постановления находится в стадии согласования.

Работа по проведению инвентаризации объектов незавершенного строительства не организована, сводная информация в разрезе муниципальных образований, органов исполнительной власти края с указанием состояния объектов и предложениями по дальнейшему использованию каждого объекта в установленный контрольным управлением Губернатора края срок (до 31.12.2018) не представлена.

По просьбе министерства строительства края исполнение поручения продлено до 20.12.2019.

Распоряжением Правительства края от 28.09.2018 № 749-р утвержден план мероприятий по росту доходов, повышению эффективности расходов и совершенствованию долговой политики Красноярского края на 2019 год.

Пунктом 29 указанного плана предусмотрено мероприятие – сокращение объемов незавершенного строительства, в том числе за счет завершения строительством объектов, списания непригодных к использованию объектов, реализации невостребованного имущества. Ответственными исполнителями мероприятия являются министерство строительства края, министерство экономического развития и инвестиционной политики края, агентство по управлению государственным имуществом края, органы исполнительной власти края, имеющие подведомственные учреждения, на балансе которых числятся объекты незавершенного строительства.

В рамках реализации плана агентством государственного имущества края представлена информация о направлении обращений правообладателям объектов незавершенного строительства, осуществлении сбора информации и документов, а также проведении проверки объектов государственной казны. По результатам проведенной работы в Реестр государственного имущества Красноярского края внесены изменения (по состоянию на 01.01.2016 в Реестре учитывалось 29 объектов незавершенного строительства, на 01.01.2019 – 19 объектов).

За период 2014-2018 годов в крае на основании постановления Правительства края от 24.07.2015 № 387-п «Об утверждении Порядка дачи согласия на списание имущества, находящегося в государственной собственности Красноярского края и закрепленного на праве оперативного управления за краевым государственным учреждением» списан 1 объект незавершенного строительства.

Министерством лесного хозяйства края списано здание, закрепленное на праве оперативного управления за КГБУ «Уярское лесничество», балансовой стоимостью 600,8 тыс рублей.

Министерством строительства края в отсутствие порядка списания объектов незавершенного строительства за 2014-2018 годы списаны затраты в сумме 405,3 млн рублей по 24 объектам незавершенного строительства.

Оценка наличия коррупционных факторов и рисков

В деятельности органов исполнительной власти края выявлены коррупционные риски:

ответственные исполнители включают в государственные программы бюджетные ассигнования в объекты капитального строительства без наличия заключений об эффективности капитальных вложений;

отсутствуют порядок принятия решения о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц, и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества либо в целях предоставления взноса в уставные (складочные) капиталы дочерних обществ указанных юридических лиц на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности таких дочерних обществ, и (или) на приобретение такими дочерними обществами объектов недвижимого имущества из бюджета Красноярского края (абзац 2 пункта 1 статьи 80 БК РФ) и требования к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями из бюджета Красноярского края (пункт 3 статьи 80 БК РФ);

отсутствует порядок списания расходов по объектам незавершенного строительства.

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

В качестве приоритетов при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности края на ближайшую перспективу обозначено:

концентрация ресурсов на завершении объектов высокой степени готовности, объектов, строительство которых способствует достижению принятых государственными программами края целевых показателей, исполнение указов Президента Российской Федерации, а также объектов, строительство которых обеспечивается с привлечением средств из федерального бюджета и за счет внебюджетных источников;

активное использование оценки эффективности бюджетных расходов при подготовке бюджетных решений, рост качества финансово-экономических обоснований в отношении принимаемых расходных обязательств и отдельных проектов;

взаимувязка развития производства, инфраструктуры и социальной сферы.

Требуется актуализация, а также совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей предоставление бюджетных инвестиций в объекты краевой собственности. Целью регулирования должно стать:

исключение возможности финансирования проектов, реализация которых заканчивается на стадии проектирования;

недопущение реализации проектов в течение сроков, превышающих нормативные сроки строительства в несколько раз;

равномерное развитие муниципальных образований в части обеспеченности инфраструктурными объектами, наличие которых определяет качество жизни населения.

Процессы формирования перечня объектов строительства (реконструкция) которых осуществляется за счет средств краевого бюджета и осуществления бюджетных инвестиций предусматривают взаимодействие всех заинтересованных сторон. При этом Правительством края не приняты формализованные методики выбора первоочередности объектов из числа заявляемых отраслевыми министерствами, при наличии ограниченности финансовых ресурсов и разного уровня достижения нормативной потребности в объектах социальной инфраструктуры.

На уровне края учтены 657 объектов незавершенного строительства (с учетом движимого имущества, приобретенного в рамках сметной стоимости), с суммой осуществленных расходов – 109 774,4 млн рублей.

К числу основных причин наличия объектов строительства, реконструкция которых осуществляется на протяжении длительного периода можно отнести:

отсутствие потребности в запроектированном объекте;
отсутствие источников финансирования для строительства объекта.

Существует практика включения расходов на проектирование и экспертизу проекта без включения в Перечень строек и объектов ориентировочной стоимости строительства объекта (средств на реализацию проекта в целом).

Имеются риски в завершении строительства 31 объекта (1 807,2 млн рублей) и реализации не начатых строительством 44 проектов (697 млн рублей), не включенных в Перечень строек и объектов на 2019-2021 годы. Останется не востребовавшей разработанная 101 проектная документация (423,5 млн рублей). Расходы в сумме 2 028 млн рублей, осуществленные в предыдущие периоды (103 объекта), можно считать неэффективными в виду их невостребованности и наличию предложений по сносу и списанию.

На завышение объемов незавершенного строительства влияет отсутствие механизма списания расходов по ранее введенным в эксплуатацию объектам (104 позиции на сумму 1 732,6 млн рублей), затягивание процесса инвентаризации.

Правительством края не обеспечен комплексный подход к снижению количества и объемов незавершенного строительства.

Значительные объемы неэффективного использования бюджетных инвестиций (списание, признание не востребовавшей проектной документации) свидетельствуют о необходимости систематизации мероприятий, направленных на дальнейшее эффективное использование бюджетных инвестиций, вложенных

в объекты незавершенного строительства, Прежде всего, требуется определение Правительством края органа, ответственного за разработку и реализацию мер, направленных на снижение объемов и количества объектов незавершенного строительства.

Предложения

Правительству Красноярского края:

устранить недостатки нормативного правового регулирования в сфере капитальных вложений;

рассмотреть возможность применения в крае механизмов, альтернативных бюджетным инвестициям в уставные капиталы обществ с государственным участием;

обеспечить соблюдение порядка оценки эффективности капитальных вложений в объекты капитального строительства за счет средств краевого бюджета, в части обязательности наличия оценки при включении объектов в государственные программы и Перечень строек и объектов;

определить орган государственной власти края ответственный за разработку и реализацию мер, направленных на снижение объемов незавершенного строительства в крае;

утвердить положение по учету объектов незавершенного строительства;

утвердить положение и создать межведомственную комиссию по вопросам сокращения количества объектов незавершенного строительства;

разработать и утвердить план снижения объемов и количества объектов незавершенного строительства по всем органам исполнительной власти края;

ускорить завершение мероприятий по инвентаризации объектов незавершенного строительства;

разработать и принять порядок списания расходов, осуществленных в объекты введенные в эксплуатацию.