



**ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ
СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ
№ 3, 2018 ГОД**

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

e-mail: Chancel@chamber.krsn.ru

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

Содержание

Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ использования бюджетных средств на разработку схем тепло- и водоснабжения»	4
Контрольное мероприятие «Аудит эффективности использования средств, направленных на развитие и функционирование системы оказания медицинской помощи больным туберкулезом»	33
Аналитическая записка «Анализ основных проблем в сфере жилищного строительства в Красноярском крае»	48
Контрольное мероприятие «Проверка обоснованности нормативов обеспечения реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ в расчете на одного обучающегося (один класс, класс-комплект) муниципальных общеобразовательных организаций»	61
Контрольное мероприятие «Проверка использования межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджету Канского района»	74
Контрольное мероприятие «Проверка использования средств, направленных на развитие и организацию оказания медицинской помощи больным с хронической почечной недостаточностью, нуждающимся в заместительной почечной терапии»	90
Экспертно-аналитическое мероприятие «Проверка эффективности использования средств, направленных на реализацию переданных полномочий Российской Федерации по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)»	105

**Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ использования бюджетных средств
на разработку схем тепло- и водоснабжения»**

Заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 15 февраля 2018 года № 2)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2017 год, предложения Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты мероприятия: министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (далее – Министерство строительства и ЖКХ), Администрация ЗАТО г. Железногорск, Администрация поселка Кедровый Красноярского края (далее – Администрация п. Кедровый).

Анализируемый период деятельности: 2014 – 2016 годы. Для сведения приведена информация за текущий период 2017 года.

В заключении использованы результаты аналогичных экспертно-аналитических мероприятий Контрольно-счетного органа города Бородино, Контрольно-счетной палаты города Красноярска, Контрольно-счетной палаты Новоселовского района и контрольного мероприятия «Проверка финансово-хозяйственной деятельности муниципального предприятия ЗАТО г. Железногорск «Гортеплоэнерго», проведенного контрольно-ревизионной службой Совета депутатов ЗАТО г. Железногорск.

Далее по тексту словосочетания «Красноярский край», «жилищно-коммунальное хозяйство» и «муниципальное предприятие» заменяются соответственно словами – «край», «ЖКХ» и «МП» соответственно.

Нормативное правовое регулирование

Требования о наличии и разработке схем тепло-, водоснабжения и водоотведения введены Федеральным законом от 30.12.2012 № 289-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 289-ФЗ) для формирования мероприятий программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений и городских округов.

Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры направлены на сбалансированное, перспективное развитие систем коммунальной инфраструктуры, согласно потребностям в строительстве объектов, и программируют надежность, энергетическую эффективность указанных систем, снижение негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека, и, в конечном итоге, обеспечивают повышение качества поставляемых для потребителей товаров, оказываемых коммунальных услуг.

Согласно Федеральному закону от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Федеральный закон «О водоснабжении») схемы водоснабжения и водоотведения поселений и городских округов:

предназначены для развития централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения;

являются основой для формирования инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций;

представляют собой программный документ, отражающий, в том числе, перечень основных мероприятий по реализации схем водоснабжения и водоотведения в разбивке по годам, включая технические обоснования этих мероприятий и оценку стоимости их реализации.

Федеральным законом от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Федеральный закон «О теплоснабжении») предусмотрено, что схемы теплоснабжения – документ, содержащий предпроектные материалы по обоснованию эффективного и безопасного функционирования системы теплоснабжения, ее развития с учетом энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Основная роль данного документа – механизм управления системами теплоснабжения, который позволяет:

определить единую теплоснабжающую организацию в системе теплоснабжения;

заключать договоры теплоснабжения с потребителями;

эффективно распределять тепловую нагрузку;

разработать и утвердить инвестиционную программу для выработки тарифных решений;

осуществлять развитие системы теплоснабжения (новое строительство, модернизация, реконструкция);

провести проверку готовности к отопительному периоду теплоснабжающих и теплосетевых организаций;

осуществлять управление недвижимым имуществом (вывод из эксплуатации, консервацию или ликвидацию источников тепловой энергии, тепловых сетей) и прочее.

В иерархии документов территориального и стратегического планирования схемы тепло-, водоснабжения и водоотведения учитываются следующим образом (рисунок).



Немаловажным фактором наличия утвержденных схем тепло- водоснабжения и водоотведения, программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений и городских округов является преимущественное право муниципальных образований на получение государственной поддержки за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ на реализацию региональных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда и региональных программ капитального ремонта общего имущества собственников в многоквартирных домах, как то предусмотрено ст.14 Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Основные направления государственной политики

Основной задачей органов государственной власти в сфере ЖКХ, обозначенной в Стратегии развития ЖКХ в Российской Федерации на период до 2020 года, является создание системы нормативно-правового регулирования, обеспечивающей эффективное функционирование и устойчивое развитие ЖКХ, предусматривающей в том числе сокращение административных процедур, предотвращение коррупции. Для этого необходимо:

обеспечить сбалансированное развитие систем коммунальной инфраструктуры с учетом перспективных потребностей;

скоординировать механизмы территориального и инвестиционного планирования;

создать условия для развития предпринимательства, усиления конкурентной среды и привлечения частных инвестиций, повышения энергетической эффективности отрасли;

обеспечить прозрачность информации о деятельности организаций в сфере ЖКХ для потребителей, инвесторов и контролирующих органов.

В перечень основных задач, направленных на достижение целей модернизации и повышения энергетической эффективности объектов ЖКХ, включены следующие:

завершение в 2015 году разработки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, схем тепло-, водоснабжения и водоотведения поселений и городских округов;

переход на долгосрочное тарифное регулирование в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения;

совершенствование механизма выявления и оформления прав на бесхозные объекты.

Основные направления развития ЖКХ края закреплены в проекте стратегии социально-экономического развития края до 2030 года (далее – проект Стратегии СЭР), в Концепции реформирования и модернизации ЖКХ края, утвержденной Постановлением администрации края от 24.05.1999 № 286-П, проекте Концепции обеспечения населения края водой питьевого качества до 2023 года, в том числе на среднесрочный период 2014-2016 годов, а также в государственной программе края «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности», утвержденной Постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 503-п (далее – Госпрограмма «Реформирование ЖКХ»).

Согласно указанным документам, разработка и реализация оптимальных схем тепло-, водоснабжения, реконструкции и перспективного развития инженерного обеспечения городов и населенных пунктов края, а также разработка программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований относятся к приоритетным направлениям региональной политики.

В то же время не актуализировалась с 2009 года Концепция реформирования и модернизации ЖКХ края, а проект Концепции обеспечения населения края водой питьевого качества до 2023 года содержит ряд существенных недостатков.

Анализ полномочий в отношении схем тепло-, водоснабжения и водоотведения

Федеральными законами «О водоснабжении» и «О теплоснабжении» установлены следующие полномочия в отношении схем тепло-, водоснабжения и водоотведения.

Органам исполнительной власти субъектов РФ предписано осуществлять мониторинг разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения, а также схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее чем 500 тыс. человек в соответствии с порядками осуществления

мониторинга, которые устанавливают процедуру определения качества разработки и утверждения схем тепло-, водоснабжения и водоотведения.

К полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере ценообразования относится применение при расчете тарифов на теплоноситель, горячую воду, на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя и платы за подключение к тепловым сетям особенностей и условий организации системы теплоснабжения, утвержденной в схеме теплоснабжения.

Органам местного самоуправления муниципальных районов, городских поселений и городских округов – разрабатывать проекты схем тепло-, водоснабжения и водоотведения, и утверждать схемы водоснабжения и водоотведения поселений, городских округов, а также схемы теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее 500 тыс. человек, в том числе определять единую теплоснабжающую организацию.

Утверждение схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения 500 тыс. человек и более, а также городов федерального значения, в том числе определение единой теплоснабжающей организации возложено на Минэнерго России.

Установленные полномочия реализуются не в полной мере.

Министерством строительства и ЖКХ, на которое возложены полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ по мониторингу разработки и утверждения схем тепло-, водоснабжения и водоотведения, в нарушение приказов Минстроя России от 21.03.2014 № 110/пр и № 111/пр не осуществляется:

определение качества разработки утвержденных схем и анализ соответствия утвержденных схем требованиям Постановления Правительства Российской Федерации № 154 от 22.02.2012 «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения» (далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 154);

размещение информации о ходе и результатах мониторинга разработки и утверждения схем на официальном Интернет-портале края.

Органами местного самоуправления края не соблюдены положения о сроках разработки и утверждения схем тепло-, водоснабжения и водоотведения. В том числе:

позже срока, установленного ч.3 ст.29 Федерального закона «О теплоснабжении» (до 31.12.2011) разработаны и утверждены 312 схем теплоснабжения (100% от общего их числа);

позже срока, установленного ч.2 ст.42 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» (до 01.07.2013) разработаны и утверждены 379 схем водоснабжения и водоотведения (99,9% от общего их числа);

на меньшие сроки действия, чем установлено п.6 требований Постановления Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 № 154¹ (не менее 15 лет – в

¹ «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения».

редакции, действовавшей до 01.08.2018), утверждены схемы теплоснабжения 17 муниципальных образований края;

на меньшие сроки действия, чем установлено п.6 правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2013 № 782² (не менее 10 лет, далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 782), разработаны и утверждены схемы водоснабжения и водоотведения 6 муниципальных образований края.

Не определены сроки действия схем водоснабжения и водоотведения органами местного самоуправления 3 муниципальных районов: сельсоветами Новоеловским (Большеулуйский район), Тальским (Емельяновский район) и Черемушкинским (Каратузский район).

При разработке схем водоснабжения и водоотведения г. Красноярска не учтены положения ч.2 ст.38 Федерального закона «О водоснабжении» – схемы на 2014-2030 годы разработаны по заказу МКУ г. Красноярска «УКС» до утверждения схемы теплоснабжения города. Отсутствует информация о проведении анализа соответствия разработанных проектов и утвержденных схем водоснабжения и водоотведения города схемам электроснабжения.

В нарушение требований ст.23 Федерального закона «О теплоснабжении», Постановления Правительства РФ № 154 не размещена информация, обеспечивающая открытость процедуры разработки и утверждения схем теплоснабжения, участие в этой процедуре представителей теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций, потребителей тепловой энергии на официальных сайтах Администрации города Бородино, Легостаевского сельсовета Новоселовского района, п. Кедровый.

В нарушение пунктов 22 и 24 Постановления Правительства РФ № 154 муниципальными образованиями края своевременно не актуализируются схемы теплоснабжения. Так по данным Министерства строительства и ЖКХ в 2016 году муниципальными образованиями края планировалась актуализация 312 схем теплоснабжения, актуализировано всего 97 схем, или 31,1% от числа принятых.

Как показал анализ, имеется ряд вопросов, не урегулированных на федеральном уровне, оказывающих непосредственное влияние на реализацию полномочий в отношении схем тепло-, водоснабжения и водоотведения.

Не установлены квалификационные требования к разработчикам схем, что сказалось на качестве разработанных документов. Не предусмотрена ответственность ресурсоснабжающих организаций за невыполнение мероприятий, предусмотренных схемами теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Не установлены полномочия по осуществлению контроля за реализацией схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в муниципальных образованиях края, не отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения. Соответственно сроки реализации мероприятий схем тепло-, водоснабжения и водоотведения могут неоднократно переноситься.

² «О схемах водоснабжения и водоотведения».

Система управления

Согласно Федеральным законам «О водоснабжении» и «О теплоснабжении» управление процессами жизнедеятельности, которые обеспечиваются с помощью объектов коммунальной инфраструктуры, осуществляется, в основном, на местном уровне.

Постановлениями Правительства РФ № 154 и № 782 закреплено, что проекты схем водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения разрабатываются уполномоченными органами местного самоуправления, юридическими лицами либо совместно органами местного самоуправления и юридическими лицами. Реализация включенных в схемы мероприятий осуществляется ресурсоснабжающими организациями в соответствии с производственными и инвестиционными программами.

Органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ осуществляют отдельные специальные полномочия.

Анализ выявил наличие следующих недостатков системы управления, действующей на дату проверки.

1. В крае не сформирована взаимоувязанная система управления стратегическим и территориальным планированием. Процессы государственного управления в коммунальной сфере края разделены между министерством промышленности, энергетики и торговли края и Министерством строительства и ЖКХ.

Изменения структуры органов исполнительной власти края должны способствовать устранению данного недостатка.

2. Разработка и утверждение схем тепло-, водоснабжения и водоотведения, программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры осуществлялась в отсутствие разработанной региональной Стратегии СЭР, а также стратегии развития ЖКХ в крае.

Как следствие – в документах территориального планирования муниципальных образований края (схемах водоснабжения и водоотведения, программах комплексного развития коммунальной инфраструктуры) не учтены меры по реализации задач государственной политики, направленных на стимулирование консолидации на уровне субъектов РФ активов малоэффективных предприятий.

По данным официальной статистики в 2016 году в сфере производства и распределения электроэнергии, газа и воды³ осуществляли деятельность 632 организации, что на 83 больше, чем в 2012 году (549 организаций). В общем числе организаций 99 имеют статус малых предприятий (в 2012 году – 100).

3. На уровне края не приняты меры по разработке и синхронизации документов территориального планирования и градостроительного зонирования,

³ Красноярскстат, Статистический сборник, № 1.34.050 «Институциональные преобразования в Красноярском крае».

схем тепло- и водоснабжения, водоотведения муниципальных образований, а также инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций, обозначенные поручением Президента РФ от 11.06.2016 № Пр-1138ГС, в целях устранения расхождений по мероприятиям развития коммунальной инфраструктуры. Нестыковки в указанных документах могут оказывать влияние на достижение показателей надежности и энергоэффективности систем тепло-, водоснабжения и водоотведения.

4. Утвержденные схемы тепло-, водоснабжения и водоотведения, программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры практически не используются для целей программирования и планирования развития территорий края, а также бюджетного планирования.

Механизм реализации мероприятий Госпрограммы «Реформирование ЖКХ» не стимулирует органы местного самоуправления и ресурсоснабжающие организации на повышение качества и надежности технической эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры, на снижение издержек, повышение доходов, использование более современных технологий и инновационных решений. При существующих формах господдержки не формируется мотивация для руководителей и специалистов ресурсоснабжающих организаций в повышении своей квалификации в области управления бизнес-процессами.

5. Малое количество инвестиционных программ, принятых до 01.01.2017 (36 инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций, в том числе – 19 инвестпрограмм по теплоснабжению, 17 инвестпрограмм по водоснабжению и водоотведению) также свидетельствует об отсутствии возможности реализации ресурсоснабжающими организациями мероприятий по развитию инженерных систем, предусмотренных схемами.

6. По данным Региональной энергетической комиссии края (далее – РЭК края) особенности и условия организации системы теплоснабжения, утвержденные в схемах теплоснабжения, ими не рассматривались, поскольку новые ресурсоснабжающие организации за установлением тарифов (в том числе, на подключение) в 2014, 2015 годах не обращались, а с 2016 года действуют долгосрочные тарифы, пересмотр которых осуществляется методом индексации ранее учтенных затрат.

7. Частые изменения методов ценообразования. При установлении предельных уровней тарифов на теплоснабжение для ценовых зон теплоснабжения будет применен метод «альтернативной котельной». К реализации с 2018 года предложен новый комбинированный вариант продления действия мощностей ТЭЦ, разработан соответствующий проект Постановления Правительства Российской Федерации. Для сбытовых организаций электроэнергетики предусматривается введение с июля 2018 года метода эталонных затрат. При этом новациями ценообразования не предусматривается учитывать особенности схем тепло-, водоснабжения и водоотведения.

Финансирование

В период проверки средства краевого бюджета на разработку схем тепло-, водоснабжения и водоотведения предусматривались в рамках мероприятий подпрограммы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в крае» Госпрограммы «Реформирование ЖКХ» в общей сумме 38,1 млн рублей. При этом фактически средства перечислены только в 2014 году в сумме 27,5 млн рублей или 72,2% от предусмотренного объема. В 2015 и 2016 годах средства муниципальным образованиям края не предоставлялись.

Данные ресурсоснабжающих организаций края о размере собственных средств, направленных на разработку схем тепло, водоснабжения и водоотведения, Министерством строительства и ЖКХ не анализировались.

Всего на разработку схем тепло-, водоснабжения и водоотведения с 2012 года из краевого бюджета профинансировано 107,9 млн. рублей 39 муниципальным районам и городским округам края в рамках долгосрочных целевых программ «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в крае» на 2010 – 2012 годы и на период до 2020 года», «Чистая вода в крае» на 2012 – 2017 годы» и Госпрограммы «Реформирование ЖКХ». Освоение бюджетных средств составило 64% от предусмотренного объема.

Сведения о бюджетном финансировании представлены в таблице.

млн. рублей

Период	Схемы теплоснабжения		Схемы водоснабжения и водоотведения	
	план	факт	план	факт
2012	80,4	80,4	-	-
2013	10,0	0,0	40,0	0,0
2014	18,6	8,0	19,5	19,5
Итого, в том числе:	109,0	88,4	59,5	19,5
федеральный бюджет	26,0	26,0	-	-
краевой бюджет	54,4	54,4	-	-

По состоянию на 01.01.2017 органами местного самоуправления края разработаны и утверждены:

312 схем теплоснабжения (100% потребности). Ввиду отсутствия централизованного теплоисточника не разрабатывались и не утверждались схемы теплоснабжения в 263 муниципальных образованиях края (индивидуальное печное отопление);

381 схема водоснабжения и водоотведения (100% потребности). В связи с отсутствием централизованного водоснабжения в 194 муниципальных образованиях края схемы водоснабжения и водоотведения не разрабатывались и не утверждались;

121 программа комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципальных образований края (поселений и городских округов), что составляет 21% от потребности. Незначительный результат не подтверждает

основное предназначение схем тепло-, водоснабжения и водоотведения – основы для разработки программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, которые должны обеспечивать:

сбалансированное, перспективное развитие систем коммунальной инфраструктуры в соответствии с потребностями в строительстве;

надежность, энергетическую эффективность систем тепло-, водоснабжения и водоотведения;

снижение негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека;

повышение качества поставляемых для потребителей товаров и оказываемых услуг.

Анализ разработки и актуализации схем тепло- и водоснабжения для отдельных муниципальных образований края

Схема теплоснабжения г. Красноярск

Разработка схемы теплоснабжения осуществлялась за счет средств ООО «СГК» проектной организацией ОАО «Всероссийский теплотехнический институт» (далее – ВТИ). Доработку проекта схемы и устранение замечаний, высказанных экспертным сообществом и Минэнерго России, осуществляло ООО «Краевой инжиниринговый центр», стоимость работ – 95,8 тыс. рублей.

Схема теплоснабжения г. Красноярск до 2033 года утверждена приказом Минэнерго России от 28.12.2016 № 1442 (далее – Схема теплоснабжения Красноярск, схема), что на 5 лет позже срока, установленного ст.29 Федерального закона «О теплоснабжении» (до 31.12.2011).

В то же время, не утверждена программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры г. Красноярск, что не позволяет потенциальным инвесторам получать необходимую информацию.

Установленная мощность теплоисточников города составляет 6 036,36 Гкал/ч, присоединенная тепловая нагрузка по заключённым договорам – 3 739,14 Гкал/ч, соответственно резервы установленной мощности – 38,1%.

Всего на рынке теплоснабжения города действуют 18 организаций – производителей тепла. Основными производителями тепловой энергии являются энергоисточники ОАО «Енисейская ТГК (ТГК-13)», ОАО «Красноярская ТЭЦ-1» и ОАО «Красноярская электростанция», входящие в группу ООО «СГК». Доля производимой ими тепловой энергии в структуре энергетического баланса города составляет около 75%.

Общая протяженность тепловых сетей системы централизованного теплоснабжения г. Красноярск составляет 965,1 км, которые эксплуатируют 15 теплосетевых организаций. К системе централизованного теплоснабжения подключено около 90% тепловой нагрузки потребителей города. Наиболее

крупной системой теплоснабжения города является система централизованного теплоснабжения с участием: теплоисточников и тепловых сетей АО «Красноярская теплотранспортная компания» (далее – АО «КТТК»), входящее в группу ООО «СГК» – 448,6 км тепловых сетей, а также тепловых сетей ООО «КрасКом» (240,6 км), ООО «КрасТЭК» (174,1 км), транспортирующих тепло от теплоисточников ООО «СГК». Доля бесхозяйных сетей составляет 4,3% от общей протяженности.

Износ сетей, отработавших назначенный ресурс или приближающийся к нему, составляет 60%.

Несмотря на закрепленное схемой преимущественное положение ООО «СГК» на рынке теплоснабжения г. Красноярска статус единой теплоснабжающей организации, по тарифам которой осуществляются расчеты с потребителями, присвоен 11-ти теплоснабжающим организациям города: ОАО «Енисейская ТГК (ТГК-13)», ООО «КрасТЭК», ООО «КрасКом», ООО «Энергоцентр», АО «Красноярскграфит», АО «Санаторий «Енисей», АО «Красноярский машиностроительный завод» (далее – АО «КрасМаш»), ООО «Курорт «Озеро Учум», ООО «Орбита», ООО «Красноярскэнергоуголь», АО «РЖД».

Не учтены Схемой теплоснабжения Красноярска:

новации Федерального закона от 29.07.2017 № 279-ФЗ⁴, в части возможности установления ценовой зоны теплоснабжения;

резолуция публичных слушаний по вопросу «Об экологической ситуации в г. Красноярске, текущих и стратегических мерах по ее улучшению», согласно которой Правительству края совместно с Администрацией города Красноярска предложено принять меры по закрытию малоэффективных и неэкологичных котельных не позднее 2019 года. Схемой теплоснабжения Красноярска предусмотрено переподключить к системе централизованного теплоснабжения 16 небольших котельных, в том числе 10 котельных в период с 2024 по 2028 годы.

Общий объем потребности капитальных вложений в развитие системы теплоснабжения краевого центра на 2015 – 2033 годы запланирован в объеме 30,9 млрд рублей, из них 3 млрд рублей – на развитие теплоисточников 9 ресурсоснабжающих организаций, 27,9 млрд рублей – затраты на развитие сетей и переподключение 16 небольших малоэффективных котельных.

В качестве источников финансирования инвестиций в Схеме рассматриваются собственные средства теплоснабжающих организаций, плата за подключение, заемные средства, бюджетные средства (могут использоваться для финансирования низкоэффективных проектов и социально-значимых проектов при отсутствии других возможностей по их финансированию).

⁴ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения».

Анализ основных финансовых результатов деятельности 12 наиболее крупных ресурсоснабжающих организаций, в том числе 9 из 11 единых теплоснабжающих организаций, свидетельствует об отсутствии существенных объемов инвестиционных вложений в реновацию и модернизацию основных фондов.

За 2014 – 2016 годы убыточной была деятельность 5 предприятий, в том числе 3 предприятий г. Красноярска, входящих в группу «СГК». Прибыль от всех видов деятельности получена 7 организациями, в том числе «Енисейская ТГК (ТГК-13)», «КрасКом», «Красноярские электрокотельные». Производство тепловой энергии убыточно у 7 предприятий.

Схемой теплоснабжения Красноярска прогнозируется ежегодный рост средневзвешенного тарифа на теплоснабжение независимо от реализации предложенных в схеме мероприятий.

По данным РЭК края в мае 2015 года ООО «СГК», ООО «КрасКом», ООО «КрасТЭК» и другими теплоснабжающими организациями города поданы заявки на установление долгосрочных тарифов, не предусматривающие роста объемов необходимой валовой выручки на реализацию мероприятий, предусмотренных Схемой теплоснабжения Красноярска. На 2017 год ранее установленные параметры долгосрочного тарифного регулирования были проиндексированы.

Инвестиционные программы, учитывающие мероприятия Схемы теплоснабжения Красноярска, не приняты 10 ресурсоснабжающими организациями из 11, имеющих статус единых теплоснабжающих организаций: ОАО «Енисейская ТГК (ТГК-13)», ООО «КрасТЭК», ООО «Энергоцентр», АО «Красноярскграфит», АО «КрасМаш», АО «Санаторий «Енисей», ООО «Курорт «Озеро Учум», ООО «Орбита», ООО «Красноярскэнергоуголь», АО «РЖД». Ранее утвержденные инвестиционные программы ООО «КрасКом» и ООО «РТК» не актуализировались.

На основании положений ст. 157.1 Жилищного кодекса РФ краевой бюджет компенсирует разницу между вносимой населением платы за коммунальные услуги и средневзвешенным тарифом, устанавливаемым для теплоснабжающих организаций. Объемы бюджетных средств на компенсацию выпадающих доходов организаций коммунального комплекса г. Красноярска в 2016 году резко сократились.

Схема теплоснабжения ЗАТО г. Железногорск

Разработчик программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования, включая схему теплоснабжения, является ООО «Центр энергоэффективности ИНТЕР РАО ЕЭС». На указанные цели в краевой долгосрочной целевой программе «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в крае» на 2010 – 2012 годы и на период до 2020 года» было выделено 20,0 млн. рублей.

Схема теплоснабжения ЗАТО г. Железногорск на срок до 31.12.2028 утверждена Постановлением Администрации ЗАТО г. Железногорск от 29.11.2013 № 1887 (далее – Схема теплоснабжения Железногорска, схема), то есть почти на 2 года позже срока, установленного ст. 29 Федерального закона «О теплоснабжении».

Публичные слушания по актуализации Схемы теплоснабжения Железногорска на 2018 год прошли 11.04.2017. В актуализированную редакцию схемы внесен новый проект баланса тепловой энергии и теплоносителя, учитывающие жилищное строительство и деятельность Промышленного парка, а также структурные изменения, предлагаемые в первоначальном варианте схемы.

Теплоснабжение на территории ЗАТО Железногорск обеспечивается работой 4 централизованных источников тепловой энергии. Установленная тепловая мощность теплоисточников ЗАТО Железногорск составляет 957,1 Гкал/ч, в том числе установленная тепловая мощность локальных котельных – 44,9 Гкал/ч, или 4,7%. Присоединенная нагрузка к теплоисточникам ЗАТО Железногорск в 2016 году составила 539,2 Гкал/ч, включая 107,1 Гкал/ч от Железногорской ТЭЦ потребителям г. Сосновоборска. Резервы установленной мощности составляют 43,7%.

Эксплуатацию базового источника теплоснабжения – Железногорской ТЭЦ, находящегося в краевой собственности, осуществляет ООО «КЭСКО». Большая часть централизованных и локальных источников теплоснабжения, а также тепловых сетей и сопутствующего инженерного оборудования является муниципальной собственностью и передано в хозяйственное ведение МП «Гортеплоэнерго» для эксплуатации.

В анализируемый период произошли изменения в системе теплоснабжения, связанные с последовательной передачей «пиковой» котельной № 1 ФГУП «ГХК» из федеральной в краевую собственность: в 2016 году указанный теплоисточник от ФГУП «ГХК» передан в аренду МП «Гортеплоэнерго», с 01.07.2017 года – в краевую собственность.

В качестве единой теплоснабжающей организации Схемой теплоснабжения ЗАТО Железногорск утверждено МП «Гортеплоэнерго».

Согласно схеме, основными недостатками системы теплоснабжения являются:

отсутствие резервного трубопровода тепловой сети 2Ду-1000 от ТЭЦ в городе Железногорске;

в неотапительный период при выводе в ремонт Железногорской ТЭЦ имеет место тупиковый режим горячего водоснабжения;

недостаточный располагаемый напор у потребителей в южной части города, так как исчерпана пропускная способность существующих магистральных тепловых сетей;

высокий уровень износа наружных сетей теплоснабжения 88%, что снижает надежность обеспечения потребителей энергоносителями;

на муниципальных котельных МП «Гортеплоэнерго» большая часть эксплуатируемых котлов отработала установленные сроки, что приводит к невозможности подключения новых тепловых потребителей, к снижению качества оказываемой услуги теплоснабжения потребителям.

При актуализации Схемы теплоснабжения Железногорска на 2018 год Администрацией ЗАТО г. Железногорск не учтены следующие изменения законодательства.

Федеральным законом «О теплоснабжении» для имущественных комплексов в сфере теплоснабжения не предусмотрены договоры хозяйственного ведения и (или) оперативного управления. Установление показателей надежности, энергоэффективности и иных технико-экономических показателей, а также применение методов ценообразования при установлении тарифов для теплоснабжающих организаций, не имеющих в собственности теплоисточников и соответствующей инфраструктуры, ставится в зависимость от концессии с обязательным условием вложения инвестиций эксплуатирующей организацией.

3. Общая потребность в инвестициях на реализацию мероприятий актуализированной на 2018 год Схемы теплоснабжения Железногорска составляет 4 405,1 млн рублей, в том числе: на модернизацию и достройку теплоисточников – 1 596,7 млн рублей, на капитальный ремонт, реконструкцию и новое строительство тепловых сетей – 2 808,4 млн рублей. На консервацию 3 котельных потребуется около 9,0 млн рублей.

В Программе комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры предусмотрено за счет средств федерального бюджета, средств краевого и местных бюджетов, а также внебюджетных источников только 628,5 млн рублей или 14,3% от общей потребности.

При этом в краевом бюджете и бюджете ЗАТО г. Железногорск средства на реализацию мероприятий схемы не предусмотрены. Инвестиционная программа АО «КрасЭко» по Железногорской ТЭЦ в сфере теплоснабжения на 2017–2019 годы на сумму 148,0 млн рублей обеспечивает лишь 3,4% от общей потребности в инвестициях. Инвестиционная программа МП «Гортеплоэнерго» в сфере теплоснабжения на период 2017-2019 годов не содержит средств на реализацию мероприятий схемы.

Кроме того, ввиду нестабильного финансового положения единая теплоснабжающая организация МП «Гортеплоэнерго» не сможет реализовать мероприятия схемы: за 2016 год предприятием получен убыток, показатели рентабельности, характеризующие основную производственную деятельность МП «Гортеплоэнерго», имеют отрицательные значения.

Для определения прогнозного уровня тарифов актуализированной схемой рассматривается 4 сценария развития. Наиболее оптимальным является сценарий, учитывающий повышение спроса на теплоэнергию за счет переключения на Железногорскую ТЭЦ тепловой нагрузки поселков Первомайский, Подгорный и Новый путь, а также объединение ЗАТО г. Железногорск и г. Сосновоборск в единый узел теплоснабжения.

Указанный сценарий развития предполагает снижение тарифа на теплоснабжение на 19% к 2020 году и объема субсидий из краевого бюджета на 81%.

Фактически изменение в 2012 году системы теплоснабжения ЗАТО г. Железногорск привело к росту тарифа на тепловую энергию на 2 полугодие 2015 года в 2,7 раза (с 913 руб/Гкал с 01.01.2012 до 2 457,63 руб/Гкал с 01.07.2015).

Следует отметить, что Федеральным законом «О теплоснабжении» создание объединенных межмуниципальных тепловых узлов не предусмотрено. Соответствующие меры по разработке схемы теплоснабжения объединенного межмуниципального теплового узла, определению единой теплоснабжающей организации и оценке требуемых объемов инвестирования Правительством края не приняты.

При расчете тарифов на тепловую энергию для потребителей МП «Гортеплоэнерго» на 2016 – 2018 годы учтены расходы на реализацию инвестиционной программы предприятия по 10,1 млн. рублей на 2016, 2017 годы и 1,5 млн рублей на 2018 год, что не сможет обеспечить потребности в инвестициях, учтенные в Схеме.

В то же время, не используются внутренние резервы оптимизации затрат в тарифе на тепловую энергию по расходам на приобретение энергетических ресурсов, холодной воды и теплоносителя.

Так на 2016 год приобретение мазута М-100 запланировано по стоимости 11 360 руб/тн с учетом доставки (без НДС), что на 19% меньше, чем было учтено на 2015 год. Причиной сокращения указанных затрат являются результаты проверок правоохранительных органов.

Перерасходы допущены МП «Гортеплоэнерго» и при приобретении угля марки 2БР. Основные причины – приобретение угля у единственного поставщика в объемах и по цене, превышающих запланированный в тарифах уровень.

Следует отметить, что объемы угля, учтенные при расчете тарифов, превышают потребность (с учетом нормативных запасов топлива), приведенную в Схеме теплоснабжения Железногорска, на 1,9 тыс. т.н.т.

Схема теплоснабжения п. Кедровый

На разработку схемы теплоснабжения п. Кедровый за счет средств краевого и местного бюджетов использовано 200,0 тыс. рублей.

Схема теплоснабжения п. Кедровый утверждена Постановлением администрации п. Кедровый от 30.12.2013 № 560-п на 2 года позже срока, установленного ст. 29 Федерального закона «О теплоснабжении». Схема со дня утверждения не актуализировалась.

Согласно данным Схемы, установленная мощность единственной котельной 40 Гкал/ч, незадействованные резервы установленной мощности составляют 59,2%. Основными потребителями тепловой энергии в поселке являются население (71,8% объема присоединенной нагрузки) и бюджетные организации (22,1%). На долю прочих потребителей (коммерческих и некоммерческих организаций) приходится 6,1% присоединенной нагрузки. Весь жилой и административный фонд обеспечен централизованным теплоснабжением.

Выявлены расхождения в схеме и основном документе территориального планирования поселения – генеральном плане. Так согласно схеме прирост перспективных нагрузок теплоснабжения к 2026 году (9,81 Гкал/ч) планируется за счет жилищного строительства в объеме 134,8 тыс. кв. метров и ввода 39 объектов общественно-делового назначения. Но согласно генеральному плану поселка новое жилищное строительство предусмотрено вне существующей зоны теплоснабжения и предполагает обеспечение автономным (а не резервным) теплоснабжением.

В нарушение требований Постановления Правительства РФ № 154 Схемой теплоснабжения п. Кедровый не обозначены данные, позволяющие определить:

сведения об износе тепловых сетей и других обязательных технических и технологических параметров;

предложения по источникам инвестиций, обеспечивающих финансовые потребности;

расчеты эффективности инвестиций;

расчеты ценовых последствий для потребителей при реализации программ строительства, реконструкции и технического перевооружения систем теплоснабжения.

В соответствии со Схемой теплоснабжения Кедровый планируемый объем инвестиции до 2023 года составляет 16,7 млн рублей. Наибольший объем инвестиций – 15,3 млн рублей предусмотрен на период до 2018 года.

При этом инвестиционные программы ресурсоснабжающих организаций не утверждены, в тарифах предусмотрены средства только на текущий ремонт основных средств. Бюджетные средства на мероприятия схемы теплоснабжения не предусмотрены.

РЭК края для потребителей п. Кедровый утверждены тарифы на тепловую энергию для 3 ресурсоснабжающих организаций.

Причиной роста тарифов на теплоснабжение во 2 полугодии 2014 года стала смена ресурсоснабжающей организации. К 2016 году темпы роста тарифов снизились до 3,5%. Динамика тарифов оказала непосредственное влияние на рост объемов субвенций/субсидий на компенсационные выплаты.

В качестве единой теплоснабжающей организации, по тарифам которой осуществляются расчеты с потребителями, в схеме заявлено ООО «Кедр». При этом ООО «Кедр» оказывало услуги теплоснабжения в п. Кедровый до сентября 2014 года, с 18.01.2017 прекратило деятельность в связи с ликвидацией на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства.

Постановлением администрации поселка Кедровый от 09.02.2017 № 76-п единой теплоснабжающей организацией определено ООО «Управляющая компания «Городок», эксплуатирующая объекты муниципальной собственности по договорам концессии. Фактически на дату проверки на территории п. Кедровый деятельность в сфере теплоснабжения осуществляло ООО «Управление ресурсами», которое эксплуатирует котельную и тепловые сети от данной котельной по договору субконцессии от 26.01.2017. Соответственно, в 2016 году функции ресурсоснабжающей организации ООО «Управление ресурсами» осуществляло в отсутствие правовых оснований.

Анализ структуры тарифов на теплоснабжение показал следующее. На одной и той же системе теплоснабжения (котельная и тепловые сети) эксплуатационные затраты у вновь образуемых ресурсоснабжающих организаций существенно различаются, в наибольшей степени – у ООО «Управление ресурсами», расходы которого на 2016 год возросли на 32,9% к уровню 2015 года. Наибольшему росту подверглись расходы на приобретаемую электроэнергию и топливо (уголь) – в совокупности на 58%. При этом проверка обоснованности расходов, включенных в тариф на тепловую энергию, РЭК края в ООО «Управление ресурсами» в анализируемый период не проводилась.

6. Результаты экспертно-аналитического мероприятия свидетельствуют о существенных недостатках системы управления вопросами ЖКХ в Администрации поселка Кедровый. В 2016 году общая штатная численность Администрации поселка Кедровый была утверждена в количестве 34 единиц, в том числе 8 единиц обслуживающего персонала (2 водителя, 2 уборщицы, электрик, подсобный рабочий, программист, дворник).

Рассматриваемыми вопросами заняты 2 специалиста Администрации и 4 специалиста МКУ «Служба заказчика», которые осуществляют расчет размера субвенции краевого бюджета на компенсацию части платы за коммунальные

услуги, предоставляют в Министерство строительства и ЖКХ информацию, отчеты и документы, связанные с осуществлением государственных полномочий.

О неудовлетворительном качестве реализации администрацией поселения переданных государственных полномочий по предоставлению субсидий на компенсационные выплаты свидетельствуют многочисленные финансовые нарушения. За период с 2014 по 2016 год на компенсацию части платы за коммунальные услуги за счет средств краевого бюджета с нарушениями положений Порядка использования субсидий было использовано 17,5 млн рублей. С 2014 года Администрацией поселка не восстановлены в краевой бюджет не использованные 217,5 тыс. рублей.

Схема водоснабжения и водоотведения г. Шарыпово

Схема водоснабжения и водоотведения муниципального образования г. Шарыпово на период с 2013 до 2023 года утверждена Постановлением администрации города Шарыпово от 17.03.2014 № 59, что позже срока, установленного ч.2 ст.42 Федерального закона «О водоснабжении..» (до 01.07.2013).

Согласно Схеме водоснабжения Шарыпово износ магистральных сетей составляет от 42% до 97%. Износ сетей водоснабжения по микрорайонам города Шарыпово варьируется от 17% до 85%.

В р.п. Дубинино износ водоводов от насосной станции 1 подъема составляет 60%, износ магистрального трубопровода от насосной станции второго подъема – 100%, износ сетей водоснабжения по кварталам поселка – от 20% до 100%.

Не охвачено централизованной системой водоснабжения 11 улиц г. Шарыпово абонентам осуществляется подвоз воды. Кроме того, на уличных сетях старой части города имеются 11 водоразборных колонок обеспечивающих водой население, проживающее на улицах с недостаточной степенью благоустройства.

Основными водопотребителями города являются: население (38,8 тыс. чел.) – 80%; объекты соцкультбыта – 10%; местная промышленность – 4%. Производительность водозаборных сооружений позволяет в полной мере обеспечить население, объекты соцкультбыта и промышленность питьевой водой.

На территории муниципального образования осуществляют деятельность 4 ресурсоснабжающие организации: ООО «Система водоснабжения региона», г. Шарыпово (далее – ООО «СВР»); ООО «Центр-Ком» г. Красноярск, передавший свои имущественные комплексы в долгосрочную аренду ООО «СВР»; ООО «Центр реализации коммунальных услуг» г. Шарыпово (далее – ООО «ЦРКУ»), которое также осуществляет подвоз воды абонентам, проживающим на улицах с недостаточной степенью благоустройства; ОАО «Красноярскэнергосбыт», оказывающий услуги потребителям р.п. Дубинино.

Гарантирующими организациями являются: в г. Шарыпово – ООО «СВР», в р.п. Дубинино – ОАО «Красноярскэнергосбыт».

Наибольшие объемы у ООО «СВР», при этом отпуск воды в сеть за 2014 – 2016 годы постепенно снижается: у ОАО «Красноярскэнергосбыт» – на 24 тыс. куб. м; у ООО «СВР» – на 152,8 тыс. куб. м; у ООО «ЦРКУ» – на 120 тыс. куб. м.

На 2% возросли потери воды при транспортировке: у ООО «СВР» – с 8,1% до 10,1%; у ОАО «Красноярскэнергосбыт» – с 20% до 21,9%. В целом схемой зафиксирован значительный уровень потерь воды при транспортировке 22% с перспективой снижения данного показателя к 2023 году до 10%.

Недостатки системы водоснабжения: большой уровень износа трубопроводов и запорной арматуры; наличие бесхозных сооружений водоснабжения.

Потребность в средствах на развитие и капитальный ремонт инженерных объектов водоснабжения и водоотведения в г. Шарыпово составляет 2 721,9 млн рублей. Развитие централизованных систем водоснабжения заключается в поэтапной реконструкции и строительстве магистральных, городских, квартальных водопроводных сетей, а также оснащении приборами учёта объектов жилой застройки, на что запланирован наибольший объем средств – 2 094,6 млн рублей. При этом инвестиции на новое строительство водопроводных сетей в инвестиционных и производственных программах ресурсоснабжающих организаций не предусмотрены. Бюджетные средства на указанные цели не запланированы.

При пересмотре тарифов на питьевую воду на 2015, 2016 годы РЭК края на основании п. 9 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, по результатам проверок правоохранительных органов края из объемов необходимой валовой выручки исключены необоснованные доходы у всех ресурсоснабжающих организаций, действующих в муниципальном образовании г. Шарыпово. В том числе: ООО «СВР» исключено 12,2 млн рублей; ООО «ЦРКУ» – 11,6 млн рублей; ОАО «Красноярскэнергосбыт» – 4,0 млн рублей.

Анализ конкурсных процедур

Установлены следующие нарушения и недостатки.

При планировании закупок:

в нарушение ст. 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) начальная максимальная цена контракта (далее – НМЦК) на выполнение работ по разработке схем теплоснабжения в с. Зыково, с. Бархатово, с. Вознесенка

Березовского района края, указанная в конкурсной документации в сумме 764,5 тыс. рублей, не соответствует НМЦК, определенной муниципальным заказчиком методом сопоставимых рыночных цен (765,0 тыс. рублей).

При утверждении и размещении документации (извещений) о закупках:

в нарушение ст.31 Федерального закона № 44-ФЗ конкурсная документация муниципального заказчика Администрации города Красноярска по объекту «Разработка схем водоснабжения и водоотведения г. Красноярска на 2015-2033 годы» содержит дополнительное требование «наличие у подрядчиков свидетельства, выданного на основании Приказа Министерства регионального развития РФ от 30.12.2009 № 624⁵»;

в нарушение ст. 7 Федерального закона № 44-ФЗ конкурсные документации, размещенные МКУ «УС и ЖКХ» Ачинского района, Администрацией города Норильска, МКУ «Служба «Заказчика» по управлению ЖКХ и жилищной политики» Березовского района содержат противоречивые данные о гарантийном сроке (Ачинский район), по срокам выполнения работ (г. Норильск), срокам подачи заявок и рассмотрения заявок (Березовский район).

При заключении муниципальных контрактов в нарушение ст. 34 Федерального закона № 44-ФЗ проект контракта на выполнение работ по разработке схем теплоснабжения поселений Березовского района не содержит условие об ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;

При осуществлении процедуры закупок:

в нарушение статей 31 и 42 Федерального закона № 44-ФЗ в документацию (извещение) о закупке МКУ «УКС» г. Красноярска включены требования к участникам закупки, влекущих ограничение конкуренции: наличие свидетельства о допуске на выполнение работ по разработке схемы водоснабжения и водоотведения;

в нарушение ст. 32 Федерального закона № 44-ФЗ, Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 №1085 «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Администрацией города Норильска использованы некорректные величины значимости критериев:

стоимостные критерии – 30 вместо, установленных 60;

нестоимостные критерии – 70 вместо, установленных 40.

⁵ «Об утверждении перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

При исполнении государственных контрактов:

в нарушение ст.94 Федерального закона № 44-ФЗ Администрацией города Норильска в единой информационной системе не размещены отчет об исполнении контракта, заключение по результатам экспертизы выполненной работы, документ о приемке выполненной работы;

в нарушение ст.94 Федерального закона № 44-ФЗ МКУ «Служба «Заказчика» по управлению ЖКХ и жилищной политики» Березовского района и МКУ «УС и ЖКХ» Ачинского района в единой информационной системе вместе с отчетами не размещены заключения по результатам экспертизы выполненных работ;

в нарушение ст.309 Гражданского кодекса РФ, ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ в рамках муниципального контракта на выполнение работ по разработке схем водоснабжения и водоотведения города Красноярска МКУ «УКС» г. Красноярска приняты работы, не предусмотренные контрактом, на сумму 1,0 млн рублей. При этом приемка работ муниципальным заказчиком произведена с нарушением сроков, установленных п.3.2 муниципального контракта, на 9 месяцев (выполнение работ в срок до 20.12.2015; акт сдачи-приемки работ от 27.09.2016);

в рамках исполнения условий муниципального контракта на выполнение работ «Разработка схем сетей холодного водоснабжения и водоотведения поселений Ачинского района Красноярского края на период 2016-2026 годов» утверждение принятых работ произведено с нарушением установленных сроков (утверждение схем водоснабжения и водоотведения в срок до 18.04.2016; Схемы утверждены 11.07.2016).

Анализ применения обеспечительных мер и мер ответственности показал, что в нарушение статей 34, 94 Федерального закона № 44-ФЗ и п. 6.12 муниципального контракта на выполнение работ по разработке схем водоснабжения и водоотведения г. Красноярска на 2015-2033 годы МКУ «Управление капитального строительства» не направляло требование об уплате неустоек за просрочку предоставления информации о субподрядчике.

Оценка коррупционных рисков

В ходе проверки выявлены условия, при которых существует вероятность возникновения коррупционных проявлений.

Администрацией ЗАТО Железногорск не осуществляется надлежащий контроль за финансово-хозяйственной деятельностью муниципального предприятия, в результате чего МП «Гортеплоэнерго» с целью ухода

от процедуры проведения торгов по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в декабре 2011 года заключены договоры на поставку:

угля марки 2БР с «единственным» поставщиком ООО «Угольная компания «Бородинский»;

мазута М-100 с «единственными» поставщиками АО «КНП» и ООО «Юк-Ойл».

Администрацией поселка Кедровый с целью ухода от процедуры проведения торгов по Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» подготовлено 2 идентичных технических задания на выполнение работ по разработке схемы теплоснабжения для заключения договоров с ООО «Джи Динамика» и с ИП Ложкин А.С., представляющих, по сути, одного человека.

Кроме того, Администрацией поселка Кедровый не приняты действенные меры по контролю:

за реализацией концессионных соглашений: задолженность по концессионной плате ООО «УК «Городок» в рамках соглашений от 08.05.2014 за объекты водоотведения, водоснабжения, теплоснабжения и электроснабжения составила на дату проверки (28.02.2017) – 807,0 тыс. рублей. Меры по взысканию указанной задолженности в бюджет поселка не приняты;

за использованием муниципального имущества и соблюдением ООО «УК «Городок» обязательств по реконструкции объектов концессионных соглашений: не подтверждено документально вложение инвестиций в сумме 14,0 млн рублей, в том числе 3,4 млн рублей – водоотведение, 6,2 млн рублей – водоснабжение и 4,0 млн рублей – теплоснабжение, 0,4 млн рублей – электроснабжение; в 2016 году ООО «Управление ресурсами» осуществляло услуги теплоснабжения по тарифам, установленным РЭК края. При этом договоры субконцессии на эксплуатацию объектов теплоснабжения муниципальной собственности были заключены с концессионером ООО «УК «Городок» только в январе 2017 года. По требованию Красноярского УФАС России концессионные соглашения с ООО «УК «Городок» Администрацией поселка Кедровый не расторгнуты, надлежащие меры по удовлетворению Арбитражным судом указанных требований антимонопольного органа не приняты;

за соблюдением порядков предоставления субвенций краевого бюджета: в 2014-2016 годах субсидии на компенсацию части платы граждан за коммунальные услуги в сумме 17,5 млн рублей перечислены ООО «УК «Городок» в отсутствие полного пакета требуемых документов. В том числе в 2016 году Администрация поселка Кедровый перечислила субсидии на компенсацию части платы граждан за коммунальные услуги в сумме 7,8 млн рублей ООО «УК «Городок»

(ИНН 2411025380), не имеющему лицензию на управление многоквартирными домами;

за использованием бюджетных средств. Службой финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок края в 2014 году выявлены нарушения на сумму 3,9 млн рублей, из которых ОАО «Ареал», прекратившим деятельность по управлению многоквартирными домами поселка после 01.02.2014, не восстановлены в бюджет 2,5 млн рублей; неэффективно использованы 0,2 млн рублей (Администрацией поселка Кедровый не возвращены в краевой бюджет остатки субвенции 2014 года).

Следует отметить, что в период с 2014 по 2017 годы в Администрации поселка Кедровый четырежды изменялась организационная структура, но изменения не были направлены на усиление внутреннего контроля и внешнего финансового контроля (сокращена ставка начальника отдела муниципального имущества, земельных отношений и ЖКХ, более 1 года оставалась вакантной ставка контролера-ревизора, отсутствует орган внешнего финансового контроля).

Не разработаны, не реализованы и не внедрены основные меры по противодействию коррупции, утвержденные Законом края от 07.07.2009 № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае».

В нарушение статей 152, 153, 157 Бюджетного кодекса РФ орган внешнего финансового контроля в муниципальном образовании не создан.

Деятельность на территории муниципального образования г. Шарыпово 3 обществ, у которых практически один собственник (аффилированные лица ООО «Центр-Ком»), приводит к завышению затрат в тарифах. Так, расходы ООО «СВР» на аренду у ООО «Центр-Ком» инфраструктуры водоснабжения г. Шарыпово обходится потребителям в 5% доли необходимой валовой выручки, что приводит к завышению затрат в тарифе на питьевую воду.

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Схемы тепло-, водоснабжения и водоотведения являются составной частью программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений и городских округов, которые, в свою очередь, включены в обязательный перечень документов территориального планирования, сформированный Градостроительным кодексом РФ в целях устойчивого развития территорий.

Июльские изменения законодательства, в особенности – Федерального закона «О теплоснабжении», поднимают с 01.01.2018 статус схем тепло-, водоснабжения и водоотведения на более высокий уровень, определяя эти документы в качестве основных программных документов ценового регулирования и развития коммунальной инфраструктуры.

Несмотря на то, что схемы тепло-, водоснабжения и водоотведения разработаны муниципальными образованиями края на 100% от потребности, органами местного самоуправления края утверждена только 121 программа комплексного развития коммунальной инфраструктуры или 21% потребности.

Отсутствие таких программ нарушает права граждан и субъектов предпринимательства, заинтересованных в строительстве, технологическом подключении своих объектов к коммунальным системам, а также ресурсоснабжающих организаций, принимающих решения о своем развитии, вложении инвестиций.

На краевом уровне не приняты документы стратегического планирования в сфере ЖКХ, что не позволяет органам местного самоуправления края разрабатывать документы территориально планирования современного уровня в сфере ЖКХ. Как следствие – в большинстве муниципальных образований схемы разработаны формально и отражают текущее положение дел, а не пути развития, направленные на оптимизацию затрат в тарифах.

Полномочия, установленные Федеральными законами «О теплоснабжении», «О водоснабжении и водоотведении» в отношении схем тепло-, водоснабжения и водоотведения, реализованы Министерством строительства и ЖКХ, администрациями муниципальных образований края не в полной мере. Министерством строительства и ЖКХ не оценивалось качество разработанных схем тепло-, водоснабжения и водоотведения, недостатки которого выявлены во всех анализируемых документах.

С 2012 года на разработку схем тепло-, водоснабжения и водоотведения из краевого бюджета бюджетам 39 муниципальных районов и городских округов края профинансировано 107,9 млн рублей. В остальных 22 муниципальных районах и городских округах края разработка схем осуществлялась за счет средств ресурсоснабжающих организаций, что определило минимум мероприятий по оптимизации существующих систем тепло-, водоснабжения и водоотведения.

В связи с поздними сроками утверждения схем тепло-, водоснабжения и водоотведения мероприятия по развитию систем тепло-, водоснабжения и водоотведения, зафиксированные в схемах, не применялись РЭК края при пересмотре тарифов в 2012 – 2015 годах. В заявках ресурсоснабжающих организаций на установление с 01.01.2016 долгосрочных тарифов не предусмотрен существенный рост объемов НВВ за счет реализации мероприятий, предусмотренных схемами. Новые инвестиционные программы, учитывающие мероприятия схем, ресурсоснабжающими организациями не приняты, ранее утвержденные инвестиционные программы в целях реализации мероприятий схем не актуализировались.

В результате – предусмотренные в схемах тепло-, водоснабжения и водоотведения мероприятия по развитию систем теплоснабжения,

водоснабжения и водоотведения не имеют источников финансирования, следовательно – не будут реализованы в ближайшее время.

Правительством края не приняты меры по созданию объединенного межмуниципального теплового узла ЗАТО г. Железногорск – г. Сосновоборск, что не позволяет существенно снизить тарифы на теплоснабжение для потребителей данных муниципальных образований.

Необходимость подключения к системе теплоснабжения ЗАТО Железногорск 3 мазутных котельных использована руководством МП «Гортеплоэнерго» для приобретения мазута в обход конкурсных процедур по завышенным ценам, что относится к коррупционным рискам. Необоснованное завышение МП «Гортеплоэнерго» расходов на топливо в НВВ на 2015 год было устранено РЭК края при пересмотре тарифов на 2016 год.

Коррупционные риски также сопровождают поставки угля для нужд МП «Гортеплоэнерго», осуществляемые «единственным» поставщиком ООО «Угольная компания Бородинский».

Не предусмотрены Схемой водоснабжения Шарыпово меры по оптимизации системы водоснабжения муниципального образования. Разделение частным собственником по 3 организациям инфраструктуры водоснабжения г. Шарыпово приводит к необоснованному завышению затрат в тарифе на питьевую воду для потребителей.

Отсутствие инвестиционных вложений в коммунальную инфраструктуру муниципального образования увеличивает риски ветшания магистральных и внутриквартальных сетей водопроводов и увеличения объемов потерь воды питьевого качества.

При размещении муниципальными заказчиками лотов на разработку или актуализацию схем тепло, водоснабжения и водоотведения муниципальными заказчиками г. Красноярска, г. Норильска, Ачинского и Березовского районов допущены многочисленные нарушения Федерального закона № 44-ФЗ на общую сумму 51,1 млн рублей.

Наиболее существенные нарушения допущены МКУ «УКС» г. Красноярска при заключении муниципального контракта на сумму 49,4 млн рублей.

В деятельности Администрации поселка Кедровый выявлены коррупционные риски и нарушения использования бюджетных средств на общую сумму 17,5 млн рублей. Не поступившая концессионная плата в сумме 0,8 млн. рублей является ущербом для бюджета поселка (недополученная выгода), не восстановленные в бюджет 2,5 млн. рублей управляющей компанией

ОАО «Ареал», прекратившей деятельность с 01.02.2014, – ущербом для краевого бюджета (утрата денежных средств).

Предложения

По результатам экспертно-аналитического мероприятия было предложено следующее.

Правительству Красноярского края:

сформировать систему государственного управления стратегическим и территориальным планированием развития края, определить ответственных;

принять меры по выполнению поручения Президента РФ от 11.06.2016 № Пр-1138ГС по синхронизации документов территориального планирования и градостроительного зонирования, в том числе программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципальных образований края, схем тепло-, водоснабжения, водоотведения муниципальных образований и инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций;

разработать стратегию развития ЖКХ Красноярского края;

провести анализ полноты, эффективности и целесообразности реализации сельскими поселениями Закона края от 15.10.2015 № 9-3724 «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Красноярского края» в части вопросов организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом. Обратить внимание на отсутствие у сельских поселений полномочий по разработке схем тепло-, водоснабжения и водоотведения;

совместно с органами местного самоуправления края разработать комплекс мер (дорожную карту) по оптимизации числа ресурсоснабжающих организаций в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения, применив новации федерального законодательства в отношении сокращения числа муниципальных предприятий и укрупнение лотов для организации конкурсных процедур по заключению договоров концессии;

совместно с администрацией города Красноярска предложить при актуализации схемы пересмотреть сроки вывода из эксплуатации и остановки малых неэффективных котельных краевого центра в целях выполнения резолюции публичных слушаний по вопросу «Об экологической ситуации в г. Красноярске, текущих и стратегических мерах по ее улучшению», утвержденной Постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 21.04.2016 № 10-4466П;

разработать проект закона края о создании объединенного межмуниципального теплового узла ЗАТО Железногорск – г. Сосновоборск, определить механизм создания межмуниципального инвестиционного проекта по развитию коммунальной инфраструктуры и ответственных за его реализацию;

рассмотреть вопрос об оптимизации стоимости мазута М-100 для нужд теплоснабжения и горячего водоснабжения, расходы на которые включаются в тарифы ресурсоснабжающих организаций;

оценить возможность и эффективность создания ценовых зон теплоснабжения в городских округах Ачинск, Канск, Красноярск, Минусинск, Назарово, Норильск, Шарыпово, а также в ЗАТО Зеленогорск;

рассмотреть вопрос об изменении статуса муниципального образования поселок Кедровый (городской округ);

рассмотреть вопрос о реализации на территории п. Кедровый проекта «Жилье для российской семьи».

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

провести работу по мониторингу качества утвержденных и актуализированных схем тепло- и водоснабжения, водоотведения, программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Разработать соответствующие рекомендации органам местного самоуправления края по устранению выявленных недостатков. Разместить результаты мониторинга качества утвержденных и актуализированных схем тепло- и водоснабжения, водоотведения на официальном Интернет-портале «Наш Красноярский край» или в специализированной государственной информационной системе;

рекомендовать органам местного самоуправления края принять меры по актуализации схем тепло-, водоснабжения и водоотведения, по возможности, без привлечения дополнительно бюджетного финансирования;

учесть при распределении в 2018 году бюджету п. Кедровый субвенций краевого бюджета на реализацию отдельных мер по обеспечению ограничения платы граждан за коммунальные услуги не возвращенный Администрацией п. Кедровый по итогам 2014 года остаток субвенций в сумме 217,5 тыс. рублей.

Администрации города Красноярска:

совместно с крупнейшими ресурсоснабжающими организациями краевого центра при актуализации схемы теплоснабжения г. Красноярска на 2018 год объем инвестиций на развитие коммунальной инфраструктуры учесть по утвержденным инвестиционным программам.

Администрации ЗАТО г. Железногорск:

составить план мероприятий по устранению недостатков и нарушений, изложенных в заключении, и направить его в Счетную палату Красноярского края;

принять меры по соблюдению Федеральных законов «О теплоснабжении», «О водоснабжении» в части передачи объектов коммунальной инфраструктуры в концессию, не допуская срыва снабжения населения тепловой энергией, водой питьевого качества и услугами водоотведения;

рассмотреть вопрос о финансовом оздоровлении МП ЗАТО Железногорск «Гортеплоэнерго»;

принять меры дисциплинарного взыскания к виновным в нарушениях, связанных с поставками угля и мазута для нужд теплоснабжения МП ЗАТО Железногорск «Гортеплоэнерго», а также с отсутствием надлежащего контроля со стороны ответственных за эффективное использование муниципального имущества.

Администрации п. Кедровый:

составить план мероприятий по устранению недостатков и нарушений, изложенных в заключении, и направить его в Счетную палату Красноярского края;

принять меры дисциплинарного взыскания к виновным в нарушениях использования бюджетных средств, а также с отсутствием надлежащего контроля со стороны ответственных за эффективное использование муниципального имущества.

**Контрольное мероприятие
«Аудит эффективности использования средств, направленных
на развитие и функционирование системы оказания медицинской помощи
больным туберкулезом»**

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 01 марта 2018 г. № 3)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2017 год, предложений Губернатора Красноярского края и Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: министерство здравоохранения Красноярского края, КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1».

Проверяемый период деятельности: 2016 год (в целях сравнения показателей используются данные 2012 – 2016 годов).

При подготовке отчета использовано пособие для врачей «Оценка эпидемической ситуации по туберкулезу и анализ деятельности противотуберкулезных учреждений» Москва. ЦНИИОИЗ, - 2009. – 56 с.

**Нормативно-правовое регулирование в области предупреждения
распространения туберкулеза**

На федеральном уровне правовые основы осуществления государственной политики в области предупреждения распространения туберкулеза в Российской Федерации в целях охраны здоровья граждан и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения установлены Федеральным законом от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о предупреждении распространения туберкулеза).

Статьей 5 Федерального закона о предупреждении распространения туберкулеза к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области предупреждения распространения туберкулеза отнесена организация предупреждения распространения туберкулеза, включая противотуберкулезную помощь больным туберкулезом в противотуберкулезных диспансерах, других специализированных медицинских противотуберкулезных организациях и иных учреждениях здравоохранения субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 1 Федерального закона о предупреждении распространения туберкулеза противотуберкулезная помощь – это совокупность социальных, медицинских, санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, направленных на выявление, обследование и лечение, в том числе обязательные обследование и лечение, диспансерное наблюдение и медицинскую

реабилитацию больных туберкулезом. Профилактика туберкулеза – это комплекс мероприятий, направленных на предупреждение возникновения, распространения туберкулеза, а также раннее его выявление.

Согласно статье 43 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основах охраны здоровья) гражданам, больным туберкулезом оказывается медицинская помощь и обеспечивается диспансерное наблюдение в соответствующих медицинских организациях. С 2017 года органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют ведение регионального сегмента Федерального регистра лиц, больных туберкулезом, в соответствии с Правилами ведения Федерального регистра лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, и Федерального регистра лиц, больных туберкулезом, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 08.04.2017 № 426.

Статьей 37 Федерального закона об основах охраны здоровья определено, что медицинская помощь организуется и оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями, а также на основе стандартов медицинской помощи.

Порядком оказания медицинской помощи больным туберкулезом, утвержденным приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15.11.2012 № 932н (далее – Порядок оказания медицинской помощи больным туберкулезом), установлены правила оказания медицинской помощи больным туберкулезом в медицинских организациях.

Статьей 9 Закона Красноярского края от 24.12.2004 № 13-2831 «О реализации государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае» определено, что за счет средств краевого бюджета осуществляется финансовое обеспечение мероприятий по предупреждению распространения туберкулеза, проводимых медицинскими организациями, подведомственными исполнительным органам государственной власти края.

Согласно ежегодно утверждаемым Правительством Красноярского края Территориальным программам государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае, инфекционные заболевания включены в перечень заболеваний и состояний, оказание медицинской помощи при которых осуществляется бесплатно.

Общие сведения об эпидемической ситуации по туберкулезу

В Государственном докладе о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2016 год, подготовленном министерством

здравоохранения Российской Федерации (далее – Государственный доклад) отмечено, что «в России наступила стабилизация эпидемической ситуации по туберкулезу с наклоном к ее улучшению. В перспективе на эпидемиологический процесс будет отрицательно влиять развивающаяся эпидемия ВИЧ-инфекции с ростом числа и доли пациентов с поздними стадиями ВИЧ-инфекции, а также рост доли пациентов с множественной лекарственной устойчивостью микобактерий туберкулеза к противотуберкулезным препаратам.

Наихудшая эпидемическая ситуация по туберкулезу сохраняется в Дальневосточном, Сибирском и Уральском федеральных округах. Среди постоянного населения наиболее тяжелая эпидемическая ситуация по туберкулезу сложилась в том числе и в Сибирском федеральном округе – Иркутская область (84 ранговое место), Кемеровская область (73 ранговое место), Новосибирская область (79 ранговое место), Алтайский край (78 ранговое место), Красноярский край (75 ранговое место), Республика Тыва (85 ранговое место)».

По сравнению с 2014 годом, эпидемическая ситуация в сопоставлении с другими субъектами Российской Федерации по Красноярскому краю ухудшен – ранговое место снижено на три позиции (2014 год – 72 ранговое место).

К основным показателям, характеризующим эпидемическую ситуацию по туберкулезу, относятся: заболеваемость, частота распространения (контингенты больных туберкулезом, распространенность), смертность, а также их составляющие (распределение по полу, возрасту, локализации процесса и т.д.).

За пять лет в Красноярском крае снижение заболеваемости туберкулезом составило 13,7%. Вместе с тем в Красноярском крае показатель заболеваемости туберкулезом с 2013 года в 1,5 раза выше, чем в среднем по России (2012 год – в 1,4 раза).

Согласно Государственному докладу «среди находящихся под диспансерным наблюдением больных с сочетанием туберкулеза и ВИЧ-инфекции больше всего больных зарегистрировано в 22 субъектах Российской Федерации, в которых находится под наблюдением 24 044 пациента с сочетанной патологией, или 78,4% от всех пациентов, зарегистрированных в Российской Федерации (30 662), в том числе: Свердловская (3 117), Иркутская (2 215), Кемеровская (1 909), Самарская (1 625), Новосибирская (1 403), Челябинская (1 042) области; Алтайский (1 332), Красноярский (1 118), Пермский (1 067) края и др.».

Туберкулез занимает первое место среди причин смерти от инфекционной патологии. В Красноярском крае за пять лет смертность от туберкулеза снизилась на 17,8%. При этом показатель смертности от туберкулеза в 2016 году в 1,9 раза выше, чем в среднем по Российской Федерации (2012 год – в 1,5 раза, 2013 год – в 1,6 раз, 2014 год – в 1,5 раза 2015 год – в 1,8 раз). Кроме того, в 2015 году по сравнению с 2014 годом в крае отмечен рост показателя на 7%.

На конец 2016 года на диспансерном учете в противотуберкулезной службе Красноярского края состояло 5 529 больных туберкулезом, из них 2 295 больных заразными формами туберкулеза, или 41,5% от общей численности больных туберкулезом, и 1 118 больных туберкулезом в сочетании с ВИЧ-инфекцией, или 20,2%.

Всего в 2016 году впервые заболело туберкулезом 2 356 человек, из них 120 детей (5%). На туберкулез органов дыхания приходится 95,3%.

Анализ показателей, заболеваемости за 2012-2016 годы, свидетельствует о наличии положительной тенденции снижения следующих показателей: численность населения впервые заболевшего туберкулезом (на 12,9%), заболеваемости туберкулезом населения, обслуживаемого учреждениями противотуберкулезной службы Красноярского края (на 12,5%) и заболеваемости фиброзно-кавернозным туберкулезом (на 25%). При этом в перспективе на эпидемиологический процесс будут отрицательно влиять следующие тенденции анализируемого периода:

1) рост числа больных туберкулезом в сочетании с ВИЧ-инфекцией в 2,7 раза (туберкулез является основным вторичным заболеванием на стадии клинических проявлений ВИЧ-инфекции).

2) рост заболеваемости туберкулезом органов дыхания с множественной лекарственной устойчивостью микобактерий туберкулеза на 22,8%.

Структура управления противотуберкулезной службой Красноярского края

В Красноярском крае действует двухуровневая система организации оказания медицинской помощи населению по профилю «фтизиатрия».

В 2016 году в структуру противотуберкулезной службы Красноярского края входило 47 краевых государственных учреждений здравоохранения: 1 противотуберкулезный диспансер, имеющий 12 филиалов (из них два детских противотуберкулезных санатория, один филиал для лечения внелегочных форм туберкулеза); 46 больниц, имеющих 8 туберкулезных отделений, в том числе КГБУЗ «Шушенская районная больница» (дневного пребывания), и 45 кабинетов, в том числе КГБУЗ «Березовская районная больница» 2 кабинета, КГБУЗ «Шарыповская городская больница» 3 кабинета.

Главным внештатным специалистом фтизиатром министерства здравоохранения Красноярского края назначен Мирончик С.Л. главный врач КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1».

Первый уровень – оказание первичной медико-санитарной помощи, в том числе специализированной врачами-фтизиатрами, а также медицинскими работниками (фельдшером, медицинской сестрой) в 45 туберкулезных (фтизиатрических) кабинетах 42 межрайонных, городских и районных больниц, оказывающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях по профилю

фтизиатрия, в соответствии с назначениями врачей медицинских организаций второго уровня.

Второй уровень – оказание первичной специализированной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях и в условиях дневного стационара, специализированной помощи в КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» и 8 туберкулезных (фтизиатрических) отделениях 8 межрайонных, городских и районных больниц.

После проведения клинического минимума при обследовании больных на туберкулез и выявления патологии, пациенты направляются в медицинские организации второго уровня для проведения дополнительных исследований.

Подтверждение диагноза «туберкулез», определение тактики лечения и диспансерного наблюдения осуществляется центральной врачебной контрольной комиссией КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» (головное) и КГБУЗ «Норильская городская больница № 2».

Также на территории Красноярского края специализированная медицинская помощь по профилю «фтизиатрия» оказывается медицинскими организациями, входящими в систему Федерального медико-биологического агентства России. Кроме того, для оказания специализированной помощи лицам, содержащимся в учреждениях ГУФСИН России по Красноярскому краю.

В проверяемом периоде деятельности КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» по вопросам своевременного выявления, лечения и профилактики туберкулеза взаимодействовал с Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Красноярскому краю (далее – Управление Роспотребнадзор по Красноярскому краю), органами внутренних дел, органами прокуратуры, медицинскими организациями, учреждениями уголовно-исполнительной системы, военными комиссариатами Красноярского края.

Санитарно-противоэпидемическая комиссия при Правительстве Красноярского края создана постановлением Правительства Красноярского края от 12.02.2009 № 72-п, как постоянный коллегиальный орган, обеспечивающий согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Красноярского края, органов местного самоуправления, организаций, индивидуальных предпринимателей и граждан по предупреждению возникновения, распространения и ликвидации инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) населения на территории Красноярского края.

В 2016 году санитарно-противоэпидемической комиссией при Правительстве Красноярского края не рассматривались вопросы своевременного выявления, профилактики и лечения туберкулеза.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что министерством здравоохранения Красноярского края не обеспечено исполнение решения

санитарно-противоэпидемической комиссии при Правительстве Красноярского края от 08.12.2015 № 8:

не доработан порядок оказания фтизиатрической помощи населению края с учетом централизации лабораторной службы, оптимизации потоков и маршрутизации больных и оказанию организационно-методической помощи подведомственными медицинскими организациями (установленный срок 1 квартал 2016 года);

не утвержден Регламент взаимодействия министерства здравоохранения Красноярского края и Управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю при осуществлении профилактических и противоэпидемических мероприятий в очагах туберкулеза на территории Красноярского края (установленный срок до 01.07.2016). Доработанный проект 17.01.2018 направлен на согласование Управлению Роспотребнадзора по Красноярскому краю.

За 2012-2016 годы количество медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь по профилю «фтизиатрия», сократилось с 58 до 47, что связано с реорганизацией противотуберкулезной службы Красноярского края путем объединения в филиалы КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1».

Противотуберкулезная служба Красноярского края располагает 2 091 туберкулезной койкой, в том числе 315 коек в детских противотуберкулезных санаториях (2012 год – 380 коек), 160 коек сестринского ухода (2012 год – 55 коек). Также, медицинское наблюдение и лечение больных туберкулезом оказывалось в условиях дневного стационара (176 коек).

Средняя длительность госпитализации для взрослых составила 78,5 дня, для детей – 43,7 дня, для больных туберкулезом, в сочетании с ВИЧ-инфекцией – 88,2 дня.

По состоянию на 01.01.2017 в штате 45 краевых государственных учреждений здравоохранения предусмотрены 322,5 единицы врача-фтизиатра, в том числе: 158,5 единицы для оказания медицинской помощи в амбулаторных условиях; 164 единицы – в стационарных условиях.

В краевых государственных учреждениях здравоохранения работало 156 врачей-фтизиатров, замещено 312,5 штатных должностей, коэффициент совместительства – 2. При этом средний возраст врача-фтизиатра достиг 52,5 лет. В 13 краевых государственных учреждениях здравоохранения при наличии штатных единиц врачи-фтизиатры отсутствуют.

Укомплектованность штата краевых государственных учреждений здравоохранения врачами-фтизиатрами по состоянию на 01.01.2017 составляет 48,4%, в том числе по врачам-фтизиатрам, оказывающим медицинскую помощь в амбулаторных условиях, – 58,7% (коэффициент совместительства 1,6); по врачам-фтизиатрам, оказывающим медицинскую помощь в стационарных условиях, – 38,4% (коэффициент совместительства 2,6).

КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1»

Согласно Уставу целью создания и деятельности КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» является оказание услуг гражданам и юридическим лицам для обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти Красноярского края в сфере здравоохранения: обеспечение населения Красноярского края специализированной медицинской (фтизиатрической) помощью; организация воспитания и повышения уровня знаний детского населения Красноярского края в период получения санитарно-курортного лечения.

Уставом определен основной вид деятельности КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» – медицинская деятельность по видам работ и услуг согласно лицензии на осуществление медицинской деятельности, в том числе оказание медицинских услуг (работ) иным краевым государственным учреждениям здравоохранения. В проверяемом периоде КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» осуществлялись все виды деятельности, предусмотренные Уставом.

В 2016 году КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» выполнял основные функции, предусмотренные Правилами организации деятельности противотуберкулезного диспансера, утвержденными в составе Порядка оказания медицинской помощи больным туберкулезом.

Вместе с тем, анализ статистических показателей, характеризующих эпидемическую ситуацию и организацию работы противотуберкулезной службы края, свидетельствует о наличии резервов повышения качества работы КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» по раннему выявлению туберкулеза.

В структуре КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» функционируют 29 отделений круглосуточного стационара на 1 540 коек, в том числе 420 коек в головном и 1 120 коек в 8 филиалах, 4 отделения круглосуточного стационара на 315 санаторных коек, 4 дневных стационара на 130 пациенто-мест, 8 поликлиник общей мощностью 1 278 посещений в смену.

Возглавляет КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» главный врач, в непосредственном подчинении которого находятся 12 заведующих филиалами, 10 заместителей главного врача, начальник юридического отдела, главный бухгалтер, главная медицинская сестра, руководитель службы охраны труда, начальник отдела автоматизированных систем управления. При этом рекомендуемыми штатными нормативами противотуберкулезного диспансера, утвержденными в составе Порядка оказания медицинской помощи больным туберкулезом, предусмотрено 4 должности заместителей главного врача.

Численность сотрудников, находящихся в подчинении заместителей главного врача определить не представляется возможным, в связи с тем, что 33 структурных подразделения осуществляют деятельность в отсутствие положений и фактически сложившаяся подчиненность и подчиненность, закрепленная в должностных инструкциях заместителей главного врача, не соответствует подчиненности, предусмотренной в должностных инструкциях сотрудников, а в должностных инструкциях заместителей главного врача по гражданской обороне и мобилизационной работе и по организационно-методической работе подчиненность не закреплена.

Отсутствие положений о структурных подразделениях и действующие должностные инструкции заместителей главного врача не обеспечивают прозрачности распределения функций и порядка взаимодействия между структурными подразделениями и должностными лицами, и определения функциональной нагрузки на заместителей главного врача. А также оцениваются Счетной палатой Красноярского края как условия, при которых существует вероятность возникновения коррупционных проявлений или действий (злоупотребление полномочиями).

Сроки ожидания медицинской помощи

Организация оказания населению Красноярского края противотуберкулезной (фтизиатрической) помощи регламентирована приказом министерства здравоохранения Красноярского края от 09.01.2014 № 2-орг (далее – Приказ об оказании фтизиатрической помощи).

Анализ Приказа об оказании фтизиатрической помощи показал следующее.

Маршрутизация пациентов определена без ссылок на функционирующую на территории Красноярского края трехуровневую систему оказания медицинской помощи.

Приказ об оказании фтизиатрической помощи, не соответствует фактически сложившейся маршрутизации пациентов, в части перечней краевых государственных учреждений здравоохранения.

Длительность маршрутизации пациента от выявления симптомов туберкулеза до госпитализации с учетом сроков, предусмотренных Территориальной программой на 2016 год, не должна превышать 58 календарных дней. Фактически сроки не превышают 28 календарных дней. По информации КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» очередь на госпитализацию отсутствует.

Результаты деятельности противотуберкулезной службы Красноярского края

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства

Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р, к числу приоритетных задач в области здравоохранения отнесено:

развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи и повышение роли профилактического лечения лиц, состоящих в группе риска по социально значимым заболеваниям;

увеличение государственных инвестиций, направленных на укрепление материально-технической базы медицинских организаций для оснащения их современными лечебно-диагностическим медицинским оборудованием и техникой в соответствии со стандартами оснащения, обеспечивающими качественное оказание медицинской помощи.

План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в Красноярском крае», утвержденный распоряжением Губернатора Красноярского края от 28.02.2013 № 61-рг, (далее – Дорожная карта) предусматривает структурные преобразования системы оказания медицинской помощи и формирование эффективной структуры здравоохранения Красноярского края, включающий следующие мероприятия:

развитие этапной системы оказания специализированной медицинской помощи с маршрутизацией направления пациентов в медицинские организации трехуровневой системы оказания медицинской помощи;

оптимизация оказания медицинской помощи в стационарных условиях на основе оптимизации структуры коечного фонда медицинских организаций и интенсификации занятости койки с учетом ее профиля, а также развития стационарзамещающих технологий.

Дорожной картой к основным показателям здоровья населения в рассматриваемой сфере отнесены: «смертность от туберкулеза» и «количество зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, – активный туберкулез (заболеваемость населения)».

Постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 516-п утверждена государственная программа Красноярского края «Развитие здравоохранения» (далее – Государственная программа «Развитие здравоохранения») целью которой является увеличение продолжительности жизни за счет обеспечения доступной и качественной медицинской помощи.

К числу задач подпрограммы «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации» Государственной программы «Развитие здравоохранения» (далее – Подпрограмма) отнесено увеличение доли абациллированных больных туберкулезом от числа больных туберкулезом с бактериовыделением и внедрение методов персонализированной антибактериальной терапии больных туберкулезом.

К целевым индикаторам отнесены «смертность от туберкулеза» и «охват населения профилактическими осмотрами на туберкулез». Ожидаемым результатом от реализации мероприятия предусмотрен показатель «заболеваемость туберкулезом».

В ходе контрольного мероприятия при оценке реализации Дорожной карты и Государственной программы «Развитие здравоохранения» установлено следующее.

1. По итогам 2016 года положительно характеризуются значения показателей Государственной программы «Развитие здравоохранения»: «смертность от туберкулеза» 15,2 случая на 100 тыс. населения (план 15,9 случаев на 100 тыс. населения) и «количество зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, – активный туберкулез» факт 82,2 случая на 100 тыс. населения (план 88,6 случая на 100 тыс. населения).

Вместе с тем следует отметить, что превышено пороговое значение по показателю «количество зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, – активный туберкулез», утвержденному Дорожной картой (план 64,9 случая на 100 тыс. населения).

2. В 2012-2016 годах показатели «абациллирование» и «клиническое излечение пациентов с туберкулезом органов дыхания» (стойкое заживление туберкулезного процесса) имеют положительную динамику.

В тоже время существуют риски по не выполнению задачи Подпрограммы – увеличение доли абациллированных больных туберкулезом от числа больных туберкулезом с бактериовыделением. В 2015 и 2016 годах отмечена отрицательная динамика по показателям «доля абациллированных больных туберкулезом от числа больных туберкулезом с бактериовыделением» и «доля больных, переведенных из групп наблюдения по поводу активного туберкулеза в группы наблюдения неактивного туберкулеза».

Увеличилась частота рецидивов туберкулеза с 9,4 случаев на 100 тыс. населения в 2012 году до 11,9 случаев на 100 тыс. населения в 2016 году.

3. О позднем выявлении больных туберкулезом среди населения свидетельствует рост заболеваемости фиброзно-кавернозным туберкулезом (наиболее тяжелой и эпидемиологически опасной формы) на 20% в 2016 году по сравнению с 2015 годом. Также увеличилась доля впервые выявленных случаев фиброзно-кавернозного туберкулеза в общем количестве выявленных случаев туберкулеза в течение года до 1,0% с 0,7% (по России снижение до 0,9% с 1,0%).

За пять лет на фоне снижения заболеваемости туберкулезом органов дыхания на 15,6%, увеличилась доля больных туберкулезом бактериовыделением среди всех впервые выявленных больных туберкулезом органов дыхания с 48,1% до 57,3%, что по информации министерства здравоохранения Красноярского края

обусловлено улучшением диагностики. Увеличились доля больных туберкулезом легких с распадом легочной ткани, в числе всех больных туберкулезом легких с 42,1% до 42,3%.

4. Оценка результатов структурных преобразований системы оказания медицинской помощи и формирования эффективной структуры здравоохранения, выявила следующее:

приказ об оказании фтизиатрической помощи не соответствует фактически сложившейся маршрутизации пациентов;

имеет место неэффективная работа коечного фонда, избыток стационарных мест оценивается в 119 коек;

ограниченность материальных и кадровых ресурсов противотуберкулезных учреждений.

Результаты контрольного мероприятия на объекте КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» свидетельствуют, что реализация мероприятий Подпрограммы в полной мере не решает задачи Государственной программы «Развитие здравоохранения»:

Не обеспечивается приоритет профилактики в сфере охраны здоровья и развития первичной медико-санитарной помощи.

В течение трех лет выполнение сводных планов профилактических флюорографических осмотров населения (взрослые и дети 15-17 лет включительно) КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» не превышает 80%.

В нарушение пункта 4.9 СП «Профилактика туберкулеза» сводные планы на профилактические осмотры на туберкулез по Красноярскому краю в разрезе муниципальных образований на 2012-2016 годы КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» не согласованы с Управлением Роспотребнадзора по Красноярскому краю.

В 2014-2016 годах не выполнялись требования СП «Профилактика туберкулеза» по ежегодному охвату населения в возрасте 15 лет и старше рентгенофлюорографическими исследованиями в объеме не менее 65% от численности населения, прикрепленного к медицинской организации, и пробой Манту детей до 14 лет включительно в объеме не менее 95% населения соответствующего возраста. Так, в 2016 году охват населения в возрасте 15 лет и старше рентгенологическими профилактическими исследованиями составлял 56,2%. Охват пробой Манту детей до 14 лет включительно составлял 81,2%.

Государственной программой «Развитие здравоохранения» предусмотрен целевой индикатор «охват населения профилактическими осмотрами на туберкулез» в размере 69,3%.

Значение показателя результативности «охват населения профилактическими осмотрами» по данным формы федерального статистического наблюдения № 30

«Сведения о медицинской организации» за 2016 год составляет 63,7%, исходя из численности осмотренных на туберкулез, включая данные частных (ведомственных) медицинских организаций – 72,8%, при установленном в Государственной программе «Развитие здравоохранения» 69,3%. Охват населения профилактическими осмотрами в 2016 году в среднем по Российской Федерации составил 69,3% и Сибирскому федеральному округу – 76,8%.

Необходимо отметить, что данные по профилактическим осмотрам населения, проводимым частными (ведомственными) медицинскими организациями документально не подтверждены. Так как порядок предоставления информации медицинскими организациями законодательно не урегулирован и осуществляется на добровольной основе.

За период 2012-2016 годов доля больных туберкулезом, выявленных при профилактических осмотрах, из числа больных с впервые в жизни установленным диагнозом увеличилась с 58,4% до 63,9%. При этом в 2015 году значение данного показателя составляло 69,2%.

Увеличился удельный вес числа умерших от туберкулеза состоявших на учете менее 1 года с 24% до 26,7%. Уменьшилась доля своевременно выявленных больных туберкулезом легких с 38,5% до 32,2%. В то время как при качественно работающей программе активного выявления доля данных больных должна повышаться.

Не проводится модернизация инфраструктуры медицинских организаций Красноярского края.

Анализ состояния материально-технической базы КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер №1» показал, что средний износ зданий и сооружений составляет 56,7%, медицинского оборудования и аппаратов – 67%. В аварийном состоянии находятся 8 зданий, из них 4 здания не эксплуатируются. Износ зданий лечебных корпусов составляет 100%, за исключением главного корпуса учреждения с износом 91%. В эксплуатации находится 82% медицинского оборудования с износом 100%.

По состоянию на 01.01.2017 здания, в которых непосредственно оказывается медицинская помощь больным туберкулезом (25 зданий), не соответствуют требованиям Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов.

За исключением, филиала № 1, (г. Артемовск) и туберкулезных отделений КГБУЗ «Таймырская межрайонная больница», КГБУЗ «Кежемская районная больница» в медицинских организациях не выполнены нормативы минимальной площади на 1 стационарную койку, установленные в СанПиН 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность» (8 кв. м). Туалетами и ваннами (душевыми) оснащены 15 из 498 стационарных палат. Потребность в средствах для устранения предписаний Управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю оценивается

КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» в сумме 733,5 млн рублей. Средства в краевом бюджете на 2017-2018 годы не предусмотрены.

Материально-техническое оснащение КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» не соответствует стандарту оснащения, утвержденному в составе Порядка оказания медицинской помощи больным туберкулезом, что свидетельствует о не выполнении обязанности медицинской организации, предусмотренной статьей 79 Федерального закона об охране здоровья. Потребность в средствах на приобретение 98 единиц изделий медицинского назначения по стандарту оснащения оценивается КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» в сумме 51,3 млн рублей.

В ходе контрольного мероприятия осуществлена оценка эффективности использования государственных средств по 13 критериям, из которых 3 критерия согласованы министерством здравоохранения Красноярского края и 13 критериев – КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1».

Отрицательное значение получили следующие показатели:

«количество зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые жизни, – активный туберкулез» не превышает пороговое значение 64,9 случаев на 100 тыс. населения (согласован министерством здравоохранения Красноярского края);

значение показателя «охват населения профилактическими осмотрами на туберкулез» соответствует 69,3% (согласован министерством здравоохранения Красноярского края);

«фактическая маршрутизация больных туберкулезом соответствует карте маршрутизации пациентов по оказанию медицинской помощи больным туберкулезом согласно трехуровневой системе оказания медицинской помощи»;

«потребность в финансировании противотуберкулезной помощи удовлетворена в полном объеме»;

«увеличение доли абациллированных больных туберкулезом от числа больных туберкулезом с бактериовыделением».

Финансовое обеспечение противотуберкулезной медицинской помощи

В 2016 году на оказание медицинской помощи больным туберкулезом направлено 1 586 935,2 тыс. рублей. В структуре финансирования краевых государственных учреждений здравоохранения, оказывающих медицинскую помощь по профилю «фтизиатрия» средства краевого бюджета занимают 89,3%.

В 2016 году не обеспечено выполнение утвержденных назначений на 25 537,9 тыс. рублей.

В 2016 году по сравнению с 2014 годом стоимость 1 пролеченного больного в стационаре выросла на 23,5% и составила 147 110,40 рублей. Треть прироста стоимости обусловлена сокращением числа пролеченных. Стоимость 1 пролеченного больного в дневном стационаре уменьшилась на 28,6% и составила 38 830,99 рублей.

В дневных стационарах в 2016 году пролечено 692 чел., что на 33,6% больше, чем в 2014 году. При этом количество пациенто-дней сократилось на 15,3% (8 083 единиц), а средняя длительность лечения пациента в дневном стационаре уменьшилась со 101,66 дня до 64,42 дня в связи с применением ускоренных методов бактериологического контроля лечения.

Анализ удовлетворения потребности по антибактериальным и противотуберкулезным лекарственным препаратам второго ряда в 2016 году показал, что не обеспечена потребность по 7 из 11 препаратов, включенных в расчет потребности. Ниже 30% уровень удовлетворения потребности по теризидону (21,4%), циклосерину (22%), моксифлоксацину (29,1%), ПАСК (29,2%). По расчетам Счетной палаты Красноярского края на удовлетворение потребности в полном объеме, необходимо 152,3 млн рублей (в ценах 2016 года).

В 2016 году средняя заработная плата врачебного персонала в целом по учреждениям, оказывающим медицинскую помощь по профилю «фтизиатрия» составила 58 713,13 рублей, что на 11,8%, больше чем в 2015 году. Средняя заработная плата врача-фтизиатра в 2016 году варьирует от 43 064,73 рублей при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях до 61 852,21 рублей при оказании помощи в стационарных условиях. По сравнению с 2015 годом наблюдается увеличение разрыва в уровнях заработной платы врачей-фтизиатров и врачебного персонала, что обусловлено функциональными обязанностями специалистов.

Выводы по результатам контрольного мероприятия

По оценке Министерства здравоохранения Российской Федерации в 2016 году в Российской Федерации наступила стабилизация эпидемической ситуации по туберкулезу с наклоном к ее улучшению. Вместе с тем, наихудшая эпидемическая ситуация по туберкулезу сохраняется в Дальневосточном, Сибирском и Уральском федеральных округах и Красноярский край один из субъектов Российской Федерации, где среди постоянного населения эпидемическая ситуация по туберкулезу остается наиболее тяжелая.

В Красноярском крае действует двухуровневая система организации оказания медицинской помощи населению по профилю «фтизиатрия». Медицинская помощь населению оказывается медицинскими организациями, учредителем которых выступает министерство здравоохранения Красноярского

края, медицинскими организациями Федерального медико-биологического агентства России, и учреждениями ГУФСИН России по Красноярскому краю.

Министерством здравоохранения Красноярского края надлежащим образом не выполнялись полномочия по профилактике туберкулеза и решения санитарно-противоэпидемической комиссии при Правительстве Красноярского края.

О проблемах эффективности действующей системы оказания противотуберкулезной помощи населению свидетельствуют: высокие показатели заболеваемости туберкулезом и смертности от туберкулеза, низкое качество организации работы по охвату населения профилактическими осмотрами на туберкулез, неэффективная работа коечного фонда, наличие резервов развития стационарозамещающих технологий.

Результаты контрольного мероприятия указывают на необходимость усиления работы по организации мероприятий по профилактике заболевания туберкулезом.

Предложения

По результатам контрольного мероприятия внесены следующие предложения.

Правительству Красноярского края – проработать вопросы предоставления социальной поддержки больным туберкулезом и расширения масштабов профилактических осмотров на туберкулез.

Министерству здравоохранения Красноярского края:

внести изменения в Приказ министерства здравоохранения Красноярского края от 09.01.2014 № 2-орг, регламентирующий организацию оказания населению Красноярского края противотуберкулезной (фтизиатрической) помощи;

организовать разработку и проведение мероприятия по массовому привлечению населения к профилактическим осмотрам на туберкулез с использованием мотивационных мер, публикаций в средствах массовой информации, включая Интернет-рассылки о необходимости профилактических осмотров на туберкулез;

урегулировать процесс сбора информации о проведении профилактических осмотров частными (ведомственными) медицинскими организациями;

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

Отчет о результатах направлен Законодательному Собранию Красноярского края, Правительству Красноярского края. Исполняющему обязанности министра здравоохранения Красноярского края и главному врачу КГБУЗ «Красноярский краевой противотуберкулезный диспансер № 1» направлены информационные письма о нарушениях, выявленных в ходе контрольного мероприятия.

Аналитическая записка
«Анализ основных проблем в сфере жилищного строительства
в Красноярском крае»

Записка рассмотрена коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 01 марта 2018 г. № 3)

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с планом работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год.

Объекты мероприятия: министерство строительства Красноярского края (далее – министерство строительства края), служба строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края (далее – служба стройнадзора).

Исследуемый период деятельности: 2016 год и 11 месяцев 2017 года.

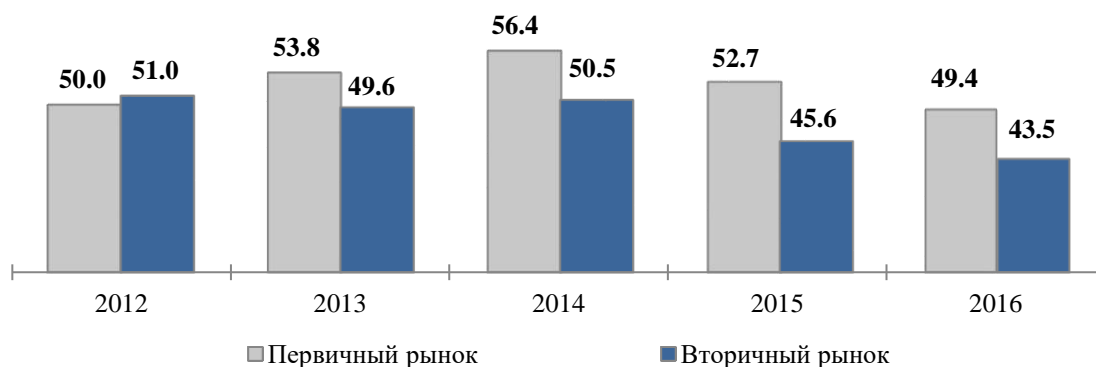
Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» заменяется словом – «край».

Объемы жилищного строительства

За период 2010 – 2016 годов в крае построено и введено 8 131,3 тыс. кв. м общей площади жилья, в том числе в 2016 году – 1 373,8 тыс. кв. м. По объемам ввода в действие жилых домов край занимает 2 место среди субъектов Сибирского федерального округа (после Новосибирской области с объемами ввода жилья 2 209,8 тыс. кв. м). Темпы ежегодного прироста ввода в действие жилых домов составляют в среднем 5% – 6%.

В крае одно из самых больших значений показателя «площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя» среди субъектов Сибирского федерального округа – по итогам 2016 года составил 24,3 кв. м.

В среднем стоимость 1 кв. м общей площади жилья за 2010 – 2016 годы составила 50 тыс. руб/кв. м. Цены на рынке жилья в последние годы существенно сократились, что представлено на диаграмме.



Наращивание объемов строительства жилья в крае соответствует основным направлениям государственной политики и способствует реализации мер, обозначенных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600

«О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее – Майский Указ Президента РФ № 600).

В то же время, наряду с положительными результатами наблюдаются следующие негативные тенденции в жилищном строительстве.

При достаточно больших значениях в крае средней обеспеченности жильем 24,3 кв. м на 1 человека к концу 2016 года, не достигнуты уровни данного показателя, обозначенные Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года – 25-27 кв. м общей площади на человека в 2015 году (к 2020 году – 28-35 кв. м).

Возрастающая себестоимость строительства жилья (с 36,5 тыс. рублей за 1 кв. м в 2012 году до 46,1 тыс. рублей за 1 кв. м в 2016 году) при снижении цен на жилье является сдерживающим фактором для развития, что проявилось в 2017 году. По прогнозам министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства края за 2017 год будет введено 1 042,8 тыс. кв. м жилья.

Основной объем жилищного строительства (84% в 2016 году) осуществляется в городской местности. Из общего объема построенных жилых домов большую часть (70%) составляют многоэтажные дома от 9 до 17 и более этажей. Бесспорным лидером по строительству жилья является г. Красноярск. В 2016 году в краевом центре построено 922,3 тыс. кв. м общей площади жилья или 67% от общего объема, что оказывает нагрузку на инженерную, социальную и транспортную инфраструктуру города, а также является дополнительным фактором антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Объемы строительства в других муниципальных образованиях края, в основном – малоэтажного, не значительны. Положительная динамика наблюдается в Емельяновском и Богучанском районах. Крайне незначительными темпами осуществляется жилищное строительство в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях края.

На селе объемы жилищного строительства в 2016 году сократились на 15,5% по отношению к 2014 году, когда был зафиксирован наибольший объем строительства за предыдущих 6 лет (255,6 тыс. кв. м), и составили 215,9 тыс. кв. м. Спад жилищного строительства на селе, с одной стороны, объясняется сокращением численности сельского населения (по итогам 2016 года на 17,0 тыс. человек к уровню 2014 года), а с другой стороны – отсутствием регистрационного и статистического учета дачных и загородных домов горожан в качестве жилья. Указанная проблема является следствием неурегулированных на федеральном уровне механизмов государственного учета жилищного фонда, в том числе государственного технического учета.

Организации – участники жилищного строительства

Согласно отраслевой программе «Развитие строительной отрасли Красноярского края на 2018 – 2020 годы»⁶ на 01.07.2017 всего в крае зарегистрировано 9 297 организаций, относящихся к строительному комплексу, включая подрядные организации, проектно-изыскательские предприятия, проектные институты. Кроме того, на территории края в области строительства осуществляет деятельность 3 161 индивидуальный предприниматель. Подавляющее число строительных организаций, расположенных на территории края (98%), имеют частную форму собственности.

На краевом рынке жилищного строительства по данным службы стройнадзора действуют 135 организаций – застройщиков, получивших 440 разрешений на строительство более 360 жилых объектов, а также 7 индивидуальных предпринимателей, получивших 21 разрешение на строительство 21 жилого объекта.

С привлечением денежных средств участников долевого строительства на начало 2018 года осуществляли деятельность 130 застройщиков в отношении 369 объектов недвижимости с 85,5 тыс. запроектированных квартир. Общее количество заключенных договоров участия в долевом строительстве (далее – Договоры), в том числе в отношении объектов, строительство которых завершено и начаты процедуры передачи, составляет почти 27 тыс. с общим размером обязательств на сумму 108,7 млрд рублей.

На начало 2018 года не завершено строительство 291 объекта недвижимости (69,4 тыс. квартир) в рамках 16,4 тыс. договоров, сумма обязательств застройщиков по которым составила 55,1 млрд рублей.

Половину объемов жилья, введенного в крае в 2016 году, обеспечили 10 наиболее крупных организаций – застройщиков, на долю других (81 организация) приходится 20% объемов строительства жилья или 405,3 тыс. кв. м общей площади.

На долю индивидуального жилищного строительства (построено населением за счет собственных и заемных средств) приходится 14% введенного жилья или 295,4 тыс. кв. м общей площади введенного жилья.

Выявлены следующие недостатки в деятельности застройщиков жилья.

Неправильные экономические расчеты финансово-хозяйственной деятельности и отсутствие достаточных ресурсов у некоторых застройщиков для реализации проектов строительства относятся к числу причин замедления темпов строительства. Как следствие, появление «проблемных» многоквартирных домов, в том числе:

14 многоквартирных домов, строительство которых приостановлено (застройщики – ЗАО «Сибстоун», ООО «СК», ООО «Монтаж-Строй», ООО «Строй-

⁶ Утверждена Распоряжением Правительства края от 05.10.2017 № 666-р.

Проект», ООО «СтройИндустрия», ООО «СибСтройИнвест», ООО «Строительный стандарт (Строй-Арт)», ООО «Имхотеп», ООО «КрасЗападСибСтрой», ООО «СК Енисей», ТСЖ «Ленинградец»);

15 объектов «группы риска», строительство которых ведется крайне медленными темпами, с нарушением сроков ввода объектов в эксплуатацию и сроков передачи объектов долевого строительства, в том числе 3 малоэтажные объекта в Емельяновском районе (застройщики – ООО «ЭКО-Пром», ЗАО «Сибнефто», ЗАО ПСК «Союз», ООО «КрасЗападСибСтрой», ООО «СибБытСтрой», ООО «СтройИнвест», ООО «НОВАЛЭНД», ООО «Злата», ООО «Дивные горы», ООО «АртиСтрой-М»). Общий объем обязательств указанных 10 застройщиков перед участниками долевого строительства составляет 3,7 млрд рублей.

В 2017 году были введены процедуры банкротства в отношении 6 организаций (ООО «Монтаж-Строй», ЗАО ПСК «Союз», ООО «Строительный Стандарт (Строй-Арт)», ООО «Дивные горы», ООО «Сибстройинвест», ООО «СтройИнвест») которые осуществляли строительство 13 высотных и 11 малоэтажных многоквартирных домов на территории г. Красноярска, г. Дивногорска и Емельяновского района. В отношении еще 7 застройщиков, осуществляющих строительство 11 многоквартирных домов, поданы заявления о признании должников банкротами.

В реестр пострадавших граждан (от действий, либо бездействия застройщиков), который ведет служба стройнадзора, согласно предоставленным заявлениям включено 629 человек. Формирование данного реестра продолжается.

Из 137 организаций – застройщиков, которым органами местного самоуправления края выданы разрешения на строительство многоквартирных домов, у 94 организаций – застройщиков уставные капиталы менее 100,0 тыс. рублей. Таким образом, деятельность большинства организаций – застройщиков жилья в крае (79% с учетом индивидуальных предпринимателей) не может гарантировать предотвращения ситуации с обманутыми дольщиками.

Для предотвращения нарастания рисков в сфере строительства многоквартирных домов с привлечением денежных средств граждан внесены изменения в Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ), предусматривающие с 01.07.2017:

подтверждение размеров уставных капиталов организаций – застройщиков, претендующих на привлечение средств участников долевого строительства многоквартирных домов. При этом минимальный размер уставного капитала поставлен в зависимость от площади застройки (от 2,5 млн рублей при максимальной площади всех объектов долевого строительства не более

1,5 тыс. кв. м до 1 500 млн рублей при максимальной площади всех объектов долевого строительства не более 500 тыс. кв. м). В случае, когда размер уставного капитала застройщика не соответствует установленным требованиям, он должен заключать с одним или несколькими юридическими лицами договор поручительства;

выдачу службой стройнадзора заключений застройщику о соответствии предъявляемым требованиям проектной декларации на объекты жилищного строительства и финансовых показателей его деятельности.

Во 2 полугодии 2017 года службой стройнадзора выданы заключения о соответствии установленным требованиям 41 застройщику по 64 многоквартирным домам. Отказано в предоставлении заключений 5 застройщикам.

Договорами поручительства в целях освобождения застройщика от соблюдения требований к уставному капиталу воспользовались только 3 организации. Остальные 38 застройщиков увеличивали уставной капитал посредством денежных вливаний, либо переоценки имущества (рыночная оценка земельного участка, оценка основных средств компании, оценка требований, в том числе договоров участия в долевом строительстве и прочие).

С июля 2018 года вступают в силу нормы Федерального закона от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан-участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ), которыми вместо требований к уставным капиталам застройщиков по Федеральному закону № 214-ФЗ введены требования об обязательных отчислениях (взносах) в размере 1,2% от цены Договоров в федеральную публично-правовую компанию «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» (далее – Фонд).

Средства Фонда будут использованы на цели:

выплаты возмещения гражданам – участникам долевого строительства по Договорам, предусматривающим передачу жилых помещений;

финансирования мероприятий по завершению строительства объектов незавершенного строительства.

Данные законодательные нормы вводятся для новых Договоров, заключаемых после 01.07.2018.

Кроме того, с 01.07.2018 ужесточаются требования к застройщикам, которыми могут быть хозяйственные общества, а также к органам управления таких хозяйственных обществ. Соответственно, индивидуальные предприниматели и некоммерческие организации (фонды, ТСЖ) застройщиками жилых домов быть не смогут.

Воспользовавшись переходным периодом для вступления в силу новаций федерального законодательства (более полугодя) организации-застройщики края

продлили в органах местного самоуправления действие 123 выданных ранее разрешений на строительство многоквартирных домов (или 27% от общего количества разрешений). С учетом продления 309 из 460 разрешений на строительство жилых домов, выданных органами местного самоуправления, будут действовать в период с 2018 по 2030 годы. Соответственно, организации – застройщики в период действия данных разрешений не подпадут под действие обновленных норм Федерального закона № 214-ФЗ.

Соответственно, до 2030 года будут заняты земельные участки под строительство МКД, что ограничивает возможность прихода на рынок строительства жилья более добросовестных организаций – застройщиков.

Управление в сфере жилищного строительства

В целях реализации единой государственной политики в сфере строительства Градостроительным кодексом РФ был введен институт саморегулируемых организаций (далее – СРО).

Как показала практика, система самострахования организаций – застройщиков через СРО себя не оправдала – не способствовала исправлению ситуации в сфере жилищного строительства и предотвращению ситуаций с обманутыми дольщиками. Изменениями Градостроительного кодекса РФ, внесенными Федеральным законом от 03.07.2016 № 372-ФЗ, с 01.07.2017 отменены допуски СРО на выполнение работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, для организаций, выполняющих проектно-изыскательские и строительные-монтажные работы. Соответственно членство в СРО краевых организаций – застройщиков жилья стало не обязательным.

В крае создано некоммерческое партнерство Ассоциация «Саморегулируемая корпорация строителей Красноярского края» (далее – Ассоциация «СКС»), членами которой являются 133 организации, в числе которых на конец 2017 года только 22 застройщика, осуществляющих жилищное строительство.

Кроме Ассоциации «СКС» в крае создана общественная организация Межрегиональное межотраслевое объединение работодателей «Союз строителей Красноярского края», главной целью которого обозначена защита прав и интересов участников строительного рынка и создание благоприятных условий для развития строительной отрасли.

Значимая роль для целей управления в сфере строительства поручена государственным информационным системам: федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве (ФГИС ЦС); федеральной государственной информационной системе документов территориального планирования (ФГИС ТП); единой информационной системе учёта сведений о застройщиках и строящихся на территории края многоквартирных домах, которую администрирует служба стройнадзора.

Система государственного управления в жилищной сфере края состоит из 28 органов управления регионального уровня, включая 15 органов исполнительной власти края и 13 различных комиссий.

Управление и распоряжение жилыми помещениями государственного жилищного фонда края для 10 категорий граждан, определенных Жилищным кодексом РФ, осуществляют 11 органов исполнительной власти края. По данным агентства по управлению государственным имуществом края на 22.11.2016 в реестре государственной собственности края числятся 895 жилых помещений государственного жилищного фонда края, в том числе: 601 жилое помещение социального использования; 294 служебных жилых помещений.

Меры по улучшению жилищных условий 25 отдельных категорий граждан осуществляют 5 органов исполнительной власти края. Наибольший объем бюджетных средств для улучшения жилищных условий 16 категорий граждан администрирует министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства края, а с 08.12.2017 – на министерство строительства края.

Государственное управление вопросами контроля за строительством многоквартирных домов с привлечением средств граждан осуществляется путем государственного надзора (контроля) за долевым строительством, возложенного на специализированные органы исполнительной власти, в том числе на службу стройнадзора, а также путем взаимодействия ведомств различных уровней.

Постановлением Правительства края от 18.10.2010 № 506-п создана межведомственная комиссия по вопросам долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости на территории края. В 2017 году дважды вносились изменения в положение о комиссии, а также обновлялся ее состав, в том числе заменен председатель комиссии (вместо заместителя председателя Правительства края председателем комиссии назначен министр строительства края) и 6 членов комиссии из 16.

Распоряжением Прокуратуры края от 07.02.2017 № 25/16-р создана межведомственная рабочая группа по борьбе с нарушениями законодательства в сфере долевого строительства, куда входят представители полиции и следственных органов, а также представители территориальной службы Росрестра и представители службы стройнадзора.

В муниципальных образованиях, на территории которых расположены «проблемные» многоквартирные дома и объекты группы риска (Емельяновский район, ЗАТО Железнодорожск, г. Сосновоборск, г. Красноярск), созданы рабочие группы, деятельность которых направлена на оказание содействия гражданам-участникам долевого строительства в удовлетворении их требований на жилые помещения.

В результате совместной работы рабочих групп и межведомственных комиссий застройщиками ООО «СибБытСтрой» и ООО «СтройИндустрия»

в установленном порядке введены в эксплуатацию блок-секции жилых объектов «группы риска» в VIII мкр г. Сосновоборска. Жилищно-строительными кооперативами, созданными в рамках дел о банкротстве застройщиков, завершено строительство 3 многоквартирных домов (2 дома в п. Солонцы Емельяновского района и 1 дом в г. Красноярске). Всего в 2017 году введено в эксплуатацию 12 объектов на 1 565 квартир, общей площадью 85,2 тыс. кв. м, которые в разное время числились в группе риска.

По информации органов полиции в связи с выявленными признаками уголовно-наказуемых деяний в сфере жилищного строительства возбуждено 9 уголовных дел в отношении руководства организаций – застройщиков: ООО «ЗЛАТА», ООО СК «Консоль», ООО «Сибстройинвест», ООО «Имхотеп», ООО «Монтаж-Строй», ООО «КрасЗападСибСтрой», ООО «СтройИндустрия», ООО «Емельяновская слобода», ООО Фирма «ФБК». Ведутся проверочные мероприятия в отношении руководителей застройщиков, не исполнивших свои обязательства перед участниками долевого строительства.

Установлены следующие недостатки.

В документах стратегического планирования края не определены основные направления краевой жилищной политики, включая развитие (функционирование) государственного жилищного фонда.

Не принят закон (законы) края об управлении государственным жилищным фондом в структуре, определенной Жилищным кодексом РФ, соответственно, не урегулированы на краевом уровне вопросы управления и распоряжения жилыми помещениями государственного жилищного фонда края, включая: предоставление на праве социального найма и найма жилых помещений, относящихся к государственному специализированному жилищному фонду края.

При наличии громоздкой системы государственного управления, состоящей из 28 органов исполнительной власти края и 13 различных комиссий, в крае отсутствует единый координирующий орган для осуществления государственной жилищной политики.

Кадровые ресурсы службы стройнадзора ограничены и не смогут обеспечить полноту государственного контроля и надзора за участниками и объектами долевого строительства многоквартирных домов в соответствии с новыми требованиями Федеральных законов № 214-ФЗ и № 218-ФЗ.

Вывод службы стройнадзора из прямого подчинения Правительству края осуществлен без учета поручения заместителя Председателя Правительства РФ от 30.11.2015 ДК-П9-8105, согласно которому руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ определяют подчиненность органов государственного жилищного надзора, исключаящую конфликт интересов при реализации возложенных на указанные органы полномочий.

Отсутствует единая государственная информационная система края, отражающая права граждан на улучшение жилищных условий, механизмы реализации таких прав, очередность, наличие жилых помещений в муниципальных образованиях края, в том числе государственного (муниципального) жилищного фонда края, данные о финансировании и иные сопутствующие вопросы.

Не осуществляется строительство специализированного, в том числе служебного и маневренного жилья. Вместо краевого государственного жилищного фонда формируется жилищный фонд некоммерческой организации Красноярский краевой фонд жилищного строительства (в рамках мероприятий государственной программы «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан») для предоставления жилых помещений на условиях найма работникам учреждений здравоохранения, образования, культуры, спорта, социальной защиты населения, а также гражданам края, пострадавшим в результате пожаров.

При этом порядок управления и распоряжения жилыми помещениями Красноярского краевого фонда жилищного строительства отсутствует.

Не ставится на краевом и муниципальном уровнях задача обеспечения комплексной застройки, благоустройства и экологичности населенных пунктов.

Отсутствие земельных участков с коммунальной и транспортной инфраструктурой не обеспечило надлежащий эффект при предоставлении многодетным гражданам бесплатно земельных участков. Многодетными гражданами – получателями данная мера господдержки воспринята как возможность получения дополнительного дохода, а не мера, направленная на улучшение их жилищных условий. Соответственно большая часть предоставленных бесплатно многодетным семьям земельных участков была ими реализована.

По аналогичным причинам (необеспеченность объектами энергетической инфраструктуры) не возможно осуществлять комплексное жилищное строительство в с. Ермаковское Ермаковского района, в с. Селиваниха Минусинского района, а также на земельных участках, предоставленных многодетным семьям в с. Емельяново Емельяновского района (в районе Веселой горы).

Строительными организациями края не активизируется строительство арендного жилья (коммерческий наем).

Не соответствующее современным реалиям отнесение индивидуальных жилых домов к жилым помещениям и, соответственно, ограничение площади жилых помещений в сельской местности, строительство или приобретение которых осуществляется с помощью мер государственной поддержки. Как показала практика, индивидуальные жилые дома, размером 33 кв. м и 42 кв. м при отсутствии в поселениях современной социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры не являются стимулирующим фактором для

привлечения к работе и проживанию в сельской местности молодых семей и молодых специалистов.

Государственные полномочия края по предоставлению жилых помещений детям – сиротам, переданные органам местного самоуправления, реализуются на местах с многочисленными нарушениями в использовании бюджетных средств и коррупционными рисками (нарушения при проведении конкурсных процедур, нарушения учета жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда).

Финансирование мер государственной поддержки, направленных на улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан

На реализацию полномочий по улучшению жилищных условий в отношении 28 категорий граждан, определенных федеральным законодательством, а также 7 дополнительных категорий граждан, обозначенных законодательством Красноярского края, в 2010 – 2016 годах было выделено 51,0 млрд рублей, в 2017 году 6,3 млрд рублей. По итогам 2016 года доля бюджетных средств в общем объеме рынка жилищного строительства составила 14,4%.

Наибольшую нагрузку для выполнения публичных обязательств по улучшению жилищных условий отдельных категорий граждан несет краевой бюджет, что отражено в таблице:

Источники	млрд рублей		
	2010-2016	2017	2018-2020
Федеральный бюджет	17,5	0,3	0,9
Краевой бюджет	22,4	4,7	8,9
Фонд содействия реформированию ЖКХ	5,7	0,4	-
ГМК «Норильский никель»	5,4	0,9	2,4
Всего	51,0	6,3	12,2

На строительство и (или) приобретение жилья у застройщиков направлено 36% от общего объема финансирования за 2010 – 2016 годы. Такой способ реализации мер государственной поддержки предусмотрен в рамках переселения граждан из жилых помещений, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу, а также в рамках строительства жилья для молодых специалистов в сельской местности и работников бюджетной сферы.

Основной объем бюджетных средств (55%) направляется на предоставление гражданам социальных выплат, что дает им право на приобретение жилья, как в Красноярском крае, так и за его пределами.

Не работали на развитие строительной отрасли края 32% средств, предоставленных в 2016 году в форме социальных выплат отдельным категориям граждан на приобретение жилых помещений.

Так, из предоставленных министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства края социальных выплат на общую сумму 1 796,0 млн рублей вывезены за пределы края 767,3 млн рублей или 42%.

Из 221,7 млн рублей, направленных министерством социальной политики края в форме социальных выплат, гражданами приобретены жилые помещения в Республике Хакасия и Томской области на сумму 7,3 млн рублей, что составляет 3%.

Наибольшую сумму средств в 2016 году (744,7 млн рублей) вывезли граждане, переселяющиеся из г. Норильска и г. Дудинки, право на социальные выплаты которым установлено многосторонним соглашением (Минрегион России, Правительство Красноярского края, муниципальные образования город Норильск и город Дудинка, ПАО «ГМК «Норильский никель»), а также граждане, переселяющиеся из районов Крайнего Севера края по Федеральному закону от 25.10.2002 № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» (22,6 млн рублей).

Не пользовались популярностью меры государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков на территории края, предусмотренные одноименным Законом края от 29.04.2010 № 10-4663. На реализацию указанных мер в 2011 – 2016 годах профинансировано из краевого бюджета 3,2 млн рублей, на 2017 год предусмотрено 1,3 млн рублей. На начало 2017 года улучшены жилищные условия 42 граждан, признанных в установленном порядке пострадавшими от действий (бездействия) застройщиков.

Выводы по результатам анализа

Для строительной сферы края актуальны следующие проблемы:

влияние кризисных явлений в экономике;

не развивается рынок жилья коммерческого найма от застройщиков (арендное жилье);

не оправдала себя система страхования организаций – застройщиков через создание саморегулируемых организаций;

мощности жилищного строительства сконцентрированы в г. Красноярске. Объемы строительства в муниципальных образованиях края не значительны;

не выделяются средства на строительство специализированного, в том числе маневренного жилья;

отсутствуют земельные участки с коммунальной и транспортной инфраструктурой;

большинство организаций – застройщиков жилья в крае ведут строительство многоквартирных домов с привлечением средств участников долевого строительства;

на рынке организаций – застройщиков жилья в крае преобладают небольшие организации, уставные капиталы которых не превышают 100,0 тыс. рублей, что не исключает появлений «новой волны» обманутых дольщиков;

не урегулированы механизмы регистрационного и статистического учета жилищного фонда в отношении загородного жилья и дач;

нормами Жилищного кодекса РФ индивидуальные жилые дома в сельской местности приравнены к жилым помещениям. Ограничение размеров площади жилых помещений, строительство или приобретение которых осуществляется с помощью мер государственной поддержки, не соответствует современным реалиям;

В системе государственного управления края не устранены следующие недостатки:

не разработана единая жилищная политика края;

не определен единый орган управления вопросами жилищной политики в крае (из 28);

не сформирован жилищный фонд Красноярского края в структуре, определенной Жилищным кодексом РФ;

отсутствует единая государственная информационная система края, отражающая права граждан на улучшение жилищных условий;

служба стройнадзора имеет дефицит кадровых ресурсов для реализации государственного надзора и контроля в сфере долевого строительства многоквартирных домов в соответствии с требованиями изменившегося законодательства;

не ставится на краевом и муниципальном уровнях задача обеспечения комплексной застройки, благоустройства и экологичности населенных пунктов;

не проработаны с органами местного самоуправления края вопросы целесообразности продления сроков ранее выданных разрешений на строительство многоквартирных домов. Воспользовавшись переходным периодом для вступления в силу новаций федерального законодательства (более полугодя) организации – застройщики продлили в органах местного самоуправления действие 27% выданных ранее разрешений на строительство многоквартирных домов;

с учетом продленных, большинство разрешений на строительство жилых домов, выданных органами местного самоуправления (309 из 460), будут действовать в период с 2018 по 2030 годы. Соответственно застройщики –

получатели разрешений на строительство избегают ужесточений федерального законодательства, вступающих в силу с 01.07.2018.

В среднем на улучшение жилищных условий 35 отдельных категорий граждан из бюджетов всех уровней ежегодно выделяется 6,3 млрд рублей. Более трети указанной суммы средств используется гражданами на приобретение жилых помещений за пределами края и не оказывает влияния на развитие краевой строительной сферы.

Не пользовались популярностью меры государственной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков на территории края, предусмотренные одноименным Законом края от 29.04.2010 № 10-4663. Новые меры социальной поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) застройщиков, принимаются сверх мер, предусмотренных Федеральными законами № 214-ФЗ и № 218-ФЗ, не предполагающих бюджетного финансирования. Соответственно, инициативные расходы краевого бюджета увеличиваются в 2018 году на 50,0 млн рублей, в 2019 году – на 100,0 млн рублей.

Предложения

Правительству Красноярского края:

разработать концепцию жилищной политики края с комплексом мер, направленных на привлечение инвесторов – девелоперов для строительства (реконструкции) жилья в муниципальных образованиях края;

оптимизировать систему государственного управления вопросами улучшения жилищных условий отдельных категорий граждан;

рассмотреть вопрос об увеличении численности отдела по надзору за долевым строительством службы стройнадзора;

разработать проекты законов и нормативных правовых актов, регулирующих вопросы управления и распоряжения жилыми помещениями государственного жилищного фонда, а также жилых помещений, построенных в собственность Красноярского краевого фонда жилищного строительства;

рассмотреть возможность минимизации социальных выплат в пользу приобретения жилых помещений у организаций - застройщиков края;

совместно с администрацией города Красноярска пересмотреть документы территориального планирования и градостроительного зонирования краевого центра в целях минимизации экологической нагрузки от точечной высокоэтажной застройки;

Министерству строительства края:

разработать план мероприятий по устранению недостатков, изложенных в аналитической записке.

**Контрольное мероприятие
«Проверка обоснованности нормативов обеспечения реализации основных
и дополнительных общеобразовательных программ в расчете на одного
обучающегося (один класс, класс-комплект) муниципальных
общеобразовательных организаций»**

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 20 апреля 2018 года № 6)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: министерство образования Красноярского края.

Проверяемый период деятельности: 2017 год.

В отчете сопоставлены значения нормативов «установленный» и «обязательный». «Установленный» норматив – фактически действующий в соответствии с нормативным актом Красноярского края. «Обязательный» норматив определен на основании федеральных государственных образовательных стандартов, санитарных правил и нормативов.

**Нормативное правовое регулирование по определению нормативов
обеспечения реализации общеобразовательных программ**

Статьей 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьей 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об образовании) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов: обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечения дополнительного образования детей в образовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг) (далее – субвенции местным бюджетам), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – нормативы обеспечения).

В соответствии со статьей 99 Федерального закона об образовании нормативы обеспечения определяются в расчете на одного обучающегося по каждому:

1) уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;

2) виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом: форм обучения;

федеральных государственных требований (при наличии);

типа образовательной организации;

сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий;

специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ);

обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам;

обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся;

иных предусмотренных Федеральным законом об образовании особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), за исключением образовательной деятельности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами.

В расчете на одного обучающегося определяются нормативы подушевого финансирования для образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, в том числе адаптированные основные общеобразовательные программы для детей с ОВЗ. Для малокомплектных образовательных организаций определяются нормативы обеспечения на один класс (класс-комплект), учитывающие затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся.

Кроме того, статьей 8 Федерального закона об образовании к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования отнесена организация обеспечения образовательных организаций учебниками в соответствии с федеральным перечнем учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и учебными пособиями, допущенными к использованию при реализации указанных образовательных программ.

Статьей 35 Федерального закона об образовании предусмотрено, что обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации в пределах

федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания.

Согласно статье 18 Федерального закона об образовании нормы обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями в расчете на одного обучающегося по основной образовательной программе устанавливаются соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами.

В соответствии со статьей 8 Закона Красноярского края от 26.06.2014 № 6-2519 «Об образовании в Красноярском крае» (далее – Закон края об образовании) к полномочиям Правительства Красноярского края в сфере образования отнесено:

обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях; обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам в соответствии с нормативами обеспечения;

утверждение нормативов обеспечения и порядка их расчета;

утверждение порядка предоставления и расходования субвенций местным бюджетам (далее – Порядок предоставления субвенций).

Законом края об образовании утверждена Методика определения общего объема субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов края на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях (далее – Методика определения объема субвенции местным бюджетам).

Порядок расчета нормативов обеспечения (далее – Порядок расчета), Нормативы обеспечения и Порядок предоставления субвенций – утверждены постановлением Правительства Красноярского края от 29.05.2014 № 217-п (далее – постановление Правительства Красноярского края).

Общие сведения

На территории Красноярского края в сфере общего образования осуществляют деятельность 1 054 муниципальных общеобразовательные организации (далее – образовательные организации), в которых обучается 313 341 учащихся, из них 4,8% детей с ОВЗ (14 940 детей).

Из общего количества образовательных организаций 62% приходится на малокомплектные образовательные организации (650 ед.), из них 19,2% образовательных организаций реализует основные общеобразовательные программы только начального общего образования (125 ед.).

В 2018 году по сравнению с 2016 годом, на фоне увеличения численности учащихся на 5,4% (на 15 936 человек) и обучающихся по дополнительным образовательным программам на 74% (на 101 778 человек), численность работников образовательных организаций увеличилась на 0,1% (на 43 человека). Отмечено увеличение численности учителей на 1,9% (на 419 человек) и сокращение численность педагогов дополнительного образования на 28,9% (на 203 человека).

В 2018 году численность учащихся в расчете на 1 педагогического работника составляет 11,7 человека (2016 год – 11,3 человека). В среднем один учитель замещает 1,4 ставки, что свидетельствует о проблеме кадрового обеспечения.

В соответствии с Положением о министерстве образования Красноярского края, утвержденном постановлением Правительства Красноярского края от 27.12.2013 № 706-п, министерство образования Красноярского края в сфере начального, основного и среднего общего образования детей осуществляет нормативное правовое регулирование и разработку проектов законов Красноярского края, правовых актов Губернатора Красноярского края, правовых актов Правительства Красноярского края.

Министерство образования Красноярского края разработку проекта Порядка расчета осуществляло самостоятельно без привлечения сторонних организаций.

Пунктом 2 Порядка расчета предусмотрено, что нормативы обеспечения рассчитываются министерством образования Красноярского края на очередной финансовый год до 15 октября текущего года и утверждаются Правительством Красноярского края до начала финансового года: для каждой категории обучающихся, в том числе с ОВЗ; для каждого уровня, направленности и сложности общеобразовательных программ; по каждой форме организации обучения в образовательных организациях в соответствии с территориальной принадлежностью образовательных организаций.

Нормативы подушевого финансирования, нормативы обеспечения на один класс (класс-комплект) применяются министерством образования Красноярского края при расчете общего объема субвенций местным бюджетам.

Согласно пункту 4 Порядка предоставления субвенций министерством образования Красноярского края ежемесячно осуществляется предоставление субвенций на основании заявки на предоставление субвенции (заявки

предоставляются органами муниципальных районов и городских округов края в срок до 20 числа месяца, предшествующего месяцу финансирования).

В соответствии с пунктом 8 Порядка предоставления субвенций, уполномоченные органы местного самоуправления Красноярского края в срок до 20 января года, следующего за отчетным годом, представляют в отдел финансового учета и отчетности министерства образования Красноярского края отчет о расходовании средств субвенции по установленной форме.

Анализ размеров, установленных нормативов обеспечения реализации общеобразовательных программ

Порядок расчета устанавливает процедуру расчета нормативов обеспечения.

Нормативы подушевого финансирования, нормативы обеспечения на один класс (класс-комплект) рассчитаны:

для 13 категорий обучающихся, в том числе 12 категорий обучающихся с ОВЗ;
для 5 уровней направленности и сложности общеобразовательных программ;
по 17 формам организации обучения в образовательных организациях;
по 21 территориальной принадлежности образовательных организаций.

В структуру нормативов подушевого финансирования, нормативов обеспечения на один класс (класс-комплект) включены нормативы обеспечения в части расходов:

на оплату труда педагогических работников;
на материальное обеспечение образовательного процесса.

Для расчета нормативов подушевого финансирования, нормативов обеспечения на один класс (класс-комплект), в части расходов на оплату труда педагогических работников используется 15 показателей и в части затрат на материальное обеспечение – 2 показателя, и применяется 2 коэффициента, учитывающих индексацию расходов и затрат на текущий и очередной финансовый год по закону края о бюджете.

В нормативах дифференцированно учтено обучение детей с ОВЗ в зависимости от категории нарушений в развитии (глухие, слепые, слабовидящие, с тяжелыми нарушениями речи, с нарушениями опорно-двигательного аппарата, и др.). Обучение детей с ОВЗ осуществляется по адаптированным образовательным программам, которые реализуются как в специальных классах коррекционной (компенсирующей) направленности так и в общеобразовательных классах посредством инклюзии.

Максимальные размеры нормативов установлены для малокомплектных образовательных организаций; минимальные – в учебно-консультационных пунктах при образовательных организациях, в вечерних (сменных) общеобразовательных школах, центрах образования.

В структуре установленных нормативов обеспечения расходы на оплату труда занимают 90% и более. Расходы на материальное обеспечение образовательного процесса учитываются по «остаточному» принципу.

Нормативы подушевого финансирования дополнительного образования определяются отдельно от нормативов подушевого финансирования общего образования. Расчет данных нормативов осуществляется на одного обучающегося, осваивающего дополнительные общеобразовательные программы.

Постановлением Правительства Красноярского края утверждено 2 258 нормативов подушевого финансирования, нормативов обеспечения на один класс (класс-комплект).

Первоначально (2014 год) министерством образования Красноярского края расчет нормативов подушевого финансирования, нормативов обеспечения на один класс (класс-комплект) осуществлялся исходя из предельных лимитов бюджетных ассигнований, доведенных министерством финансов Красноярского края.

Нормативы в части расходов на оплату труда педагогических работников определяются на основании базовых нормативов с учетом: районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях или надбавки за работу в местностях с особыми климатическими условиями; поправочных коэффициентов для Таймырского Долгано-Ненецкого (1,560) и Эвенкийского муниципальных районов (1,289); коэффициента, формирующего объем персональных выплат стимулирующего характера для педагогических работников за работу в муниципальном образовании город Норильск (1,7589).

Базовые нормативы подушевого финансирования, базовые нормативы обеспечения на один класс (класс-комплект) в части расходов на оплату труда педагогических работников рассчитываются отдельно по педагогическим работникам, работающим в рамках базисного учебного плана и по педагогическим работникам, работающим за рамками базисного учебного плана.

Следует отметить, что существующий Порядок расчета базовых нормативов подушевого финансирования, базовых нормативов обеспечения на один класс (класс-комплект) в части расходов на оплату труда педагогических работников, работающих как в рамках, так и за рамками базисного учебного плана, не обеспечивает выполнение требования части 3 статьи 99 Федерального закона об образовании, предусматривающего включение расходов на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций в нормативы не ниже уровня средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

При формировании расходов на заработную плату (с учетом начислений на выплаты по оплате труда) исходя из средней заработной платы по краю, согласно расчетам Счетной палаты Красноярского края, осуществленным по данным министерства образования Красноярского края, в нормативах не учтены на 2018 год расходы в сумме 5 381 050,1 тыс. рублей (2017 год – 4 462 601,7 тыс. рублей).

Выполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» по доведению средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в субъекте Российской Федерации обеспечивается за счет нагрузки на педагогического работника в связи с не укомплектованностью штата педагогических работников.

Выборочная проверка обоснованности утвержденных значений количества часов в неделю по базисному учебному плану, по учебному плану по адаптированным программам и дополнительного количества часов по учебному плану по адаптированным программам для детей с ОВЗ показала следующее.

Не обеспечено включение в полном объеме часов на внеурочную деятельность при получении начального общего образования и основного общего образования (до 10 часов в неделю, или до 1 350 часов за четыре года обучения при получении начального общего образования и до 1 750 часов за пять лет обучения при получении основного общего образования). На внеурочную деятельность заложены 2 часа в неделю (272 часа за весь период обучения) только на ступени начального общего образования по семи формам организации обучения детей.

Количество часов в неделю, предусмотренных учебным планом по адаптированным основным общеобразовательным программам, определено без учета времени на внеурочную и коррекционную деятельность при получении начального общего образования и основного общего образования.

Для обеспечения инклюзивного обучения детей с ОВЗ в общеобразовательных классах образовательных организаций Порядком расчета установлено дополнительное количество часов в неделю, предусмотренных учебным планом по адаптированным основным общеобразовательным программам при 6-дневной рабочей неделе на ступени начального общего, основного общего и среднего общего образования в разрезе категорий детей с ОВЗ, к количеству часов в неделю, предусмотренному базисным учебным планом, для отдельных форм обучения.

Согласно пояснениям министерства образования Красноярского края количество дополнительных часов определено инициативно на основании

сложившейся практики инклюзивного образования в крае с учетом специфики категории детей с ОВЗ.

Проверка обоснованности значений количества ставок должностей педагогических работников, а также сурдо- и сурдотифлопереводчиков, инструкторов по лечебной физкультуре, работающих за рамками базисного учебного плана, показала следующее.

Согласно Порядку расчета в состав педагогических работников, работающих за рамками базисного учебного плана, включены должности педагог-психолог, социальный педагог, педагог дополнительного образования, а также тьютор, учитель-логопед, учитель-дефектолог для работы с детьми с ОВЗ. Кроме того, предусмотрены должности, не относящиеся к педагогическим работникам, сурдопереводчик, сурдотифлопереводчик и инструктор по лечебной физкультуре, обеспечивающие реализацию адаптированных общеобразовательных программ.

При этом законодательно не определены нормативы штатной численности педагогических работников (за исключением работающих с детьми с ОВЗ), работающих за рамками базисного учебного плана.

Количество ставок должностей педагогических работников, работающих за рамками базисного учебного плана, установлено по должностям педагог-психолог, социальный педагог исходя из норм, утвержденных ранее действовавшим Законом Красноярского края от 03.12.2004 № 12-2674 «Об образовании»; по остальным должностям – из сложившейся численности по общеобразовательным организациям с учетом объема работы и численности обучающихся.

Порядком расчета количество ставок должностей педагогических работников, а также сурдопереводчиков, сурдотифлопереводчиков, работающих за рамками базисного учебного плана, в зависимости от категории детей с ОВЗ, определено ниже требуемого количества работающих с детьми с ОВЗ по адаптированным общеобразовательным программам педагогических работников, установленного пунктом 32 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденного приказом министерства образования и науки Российской Федерации от 30.08.2013 № 1015.

Для обеспечения требований законодательства по организации обучения детей с ОВЗ, по расчетам министерства образования Красноярского края, необходимо 2 541 963,2 тыс. рублей при сохранении существующих базовых нормативов обеспечения в части расходов на материальное обеспечение.

В краевом бюджете на 2018 год на указанные цели предусмотрено 1 441 960,2 тыс. рублей. Дефицит средств в части расходов на оплату труда составляет 1 100 005 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что выделение средств из краевого бюджета в объеме потребности не позволит образовательным организациям обеспечить реализацию адаптированных общеобразовательных программ в части проведения коррекционных занятий в необходимом объеме в связи с недостатком количества специалистов. В образовательных организациях, согласно расчету министерства образования Красноярского края, дополнительная потребность в специалистах для оказания коррекционной помощи детям с ОВЗ составляет 980 человек, в том числе учителей-дефектологов – 458 человек (55% от необходимой численности), учителей-логопедов – 252 человек (38%), тьюторов – 182 человек (70%), психологов – 88 человек (13%).

В пунктах 11, 12 Порядка расчета установлены размеры значений базовых нормативов подушевого финансирования, нормативов обеспечения на один класс (класс-комплект) в части расходов на материальное обеспечение образовательного процесса.

Министерством образования Красноярского края допущено занижение норматива подушевого финансирования в части расходов на материальное обеспечение образовательного процесса по сравнению с обязательным значением в образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы основного и среднего общего образования, включая углубленное изучение отдельных учебных предметов, предметных областей соответствующей общеобразовательной программы, профильное обучение.

Нормативы подушевого финансирования в части расходов на материальное обеспечение образовательного процесса в медицинских организациях и следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы на одного обучающегося не установлены, в связи с тем, что в соответствии с нормативными документами данные учреждения создают необходимые условия для организации образовательного процесса, за исключением обеспечения педагогическими работниками.

По всем формам организации обучения в малокомплектных образовательных организациях наблюдается занижение норматива от обязательного значения в расчете на один класс (класс-комплект).

Министерством образования Красноярского края в составляющую базового норматива подушевого финансирования, норматива обеспечения на один класс (класс-комплект) в части расходов на материальное обеспечение образовательного процесса включены:

- командировочные расходы и участие в семинарах педагогических работников (37% от размера значения норматива);
- участие обучающихся в олимпиадах, конференциях (25%);
- расходные материалы и запчасти к оргтехнике из расчета 1 тонер на 2 класса, 1 картридж на 500 обучающихся и др. (18%);

канцелярские принадлежности и бумага (из расчета 1 тетрадь в год на ученика, по 1 пачке бумаги для принтера и писчей бумаги в год на класс, 2 ручек в месяц на 1 класс, 1 пачки карандашей, фломастеров в год на класс, и др.); на методические материалы, периодические издания (10%).

Необходимо отметить, что в Порядке расчета отдельно определяется норматив обеспечения реализации основных общеобразовательных программ в части обеспечения обучающихся учебниками и учебными пособиями в расчете на одного обучающегося.

Для расчета норматива обеспечения учебниками используется 2 показателя. Размер базового норматива обеспечения учебниками установлен в пункте 13 Порядка расчета и составляет на уровне начального общего образования 941,28 рублей; основного общего – 1 148,82 рублей; среднего общего, включая углубленное изучение отдельных учебных предметов, предметных областей соответствующей общеобразовательной программы (профильное обучение) – 1 391,95 рублей.

Согласно письму Государственного комитета СССР по народному образованию от 03.08.1988 № 115-106/14, школьный учебник рассчитан на четырехлетний срок использования.

Занижение нормативов от обязательного значения составляет 30,4%. Финансовая необеспеченность норматива по начальному общему образованию составляет 410,35 рублей, основному – 500,83 рубля, среднему – 606,83 рубля, что приводит к приобретению учебников за счет средств родителей.

С 01.01.2015 все учебники, включенные в Федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержденный приказом министерства образования и науки Российской Федерации от 31.03.2014 № 253, представлены как в печатной, так и в электронной формах. Образовательная организация самостоятельно определяет список учебников и учебных пособий, необходимых для реализации общеобразовательных программ, выбирает форму учебного издания.

По информации министерства образования Красноярского края в расчет базового норматива обеспечения учебников учебники в электронной форме не включаются по причине отсутствия потребности в них. Средняя стоимость одного электронного учебника составляет 75-85 рублей. Кроме того, при массовой информатизации образовательных организаций потребуются дополнительные расходы на приобретение аппаратного обеспечения (сервер, индивидуальные ноутбуки, планшеты, и др.), проведение ежегодного лицензирования данных учебников, повышение квалификации учителей и др.

Министерством образования Красноярского края не оценивалась стоимость перехода к «электронному образованию».

По данным министерства образования Красноярского края в 2017 году 77 образовательными организациями у издателей учебников, включенных в Федеральный перечень учебников, приобретено 8 372 учебника в электронной форме на общую сумму 690,8 тыс. рублей.

Оценка применения нормативов обеспечения реализации общеобразовательных программ при определении объема субвенций бюджетам муниципальных образований

Согласно Методике определения объема субвенции местным бюджетам, утвержденной Законом края об образовании общий объем субвенции местным бюджетам определяется исходя из:

нормативов подушевого финансирования, нормативов обеспечения на один класс (класс-комплект) и прогнозируемой численности обучающихся, количества классов (классов-комплектов) в образовательных организациях;

поправочного коэффициента для каждого муниципального образования, установленного законом края о бюджете;

дополнительных расходов бюджетов муниципальных образований, связанных с обеспечением доступа к услугам сети Интернет образовательных организаций;

иных необходимых средств (выплаты региональные, персональные, на выходное пособие, средства на увеличение размеров оплаты труда);

норматива обеспечения учебниками;

нормативов обеспечения деятельности иных категорий работников образовательных организаций.

В структуре субвенций преобладают расходы на заработную плату с начислениями на выплаты по оплате труда педагогических работников (80%). Доля расходов на обеспечение деятельности иных категорий работников образовательных организаций составляет 15%, на материальное обеспечение образовательного процесса – 2,9%; на обеспечение учебниками – 2%; на обеспечение доступа к услугам сети Интернет – 0,1%.

Оценка применения нормативов обеспечения при определении объема субвенций на 2018 год показала следующее.

Для доведения средней заработной платы педагогического персонала до средней заработной платы по экономике дополнительно определяется сумма средств на доведение заработной платы педагогического персонала до данного значения.

Нормативы подушевого финансирования для обучения детей, находящихся в оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа, нуждающихся в длительном лечении, обучающихся в стационарах

для детей, страдающих различными формами туберкулезной инфекции, с 2016 года в расчете субвенций местным бюджетам не применяются, в связи с тем, что данная форма обучения не осуществляется. В 2018 году из-за отсутствия обучающихся при следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы нормативы подушевого финансирования для данной формы обучения при определении объема субвенций местным бюджетам не применялись.

Формирование субвенций местным бюджетам, в части расходов на дополнительное образование детей в образовательных организациях, осуществляется при наличии соответствующей лицензии.

Необходимый объем средств краевого бюджета в части расходов на материальное обеспечение образовательного процесса в расчете на одного обучающегося составляет 3 505 452,5 тыс. рублей. При этом в общем объеме субвенций местным бюджетам предусмотрено 417 246,5 тыс. рублей, или на 3 088 206,1 тыс. рублей меньше необходимого объема.

Необходимый объем средств краевого бюджета в части расходов на материальное обеспечение образовательного процесса в расчете один класс (класс-комплект) составляет 1 426 324,1 тыс. рублей. При этом местным бюджетам предусмотрено 153 638 тыс. рублей, или на 1 272 686,2 тыс. рублей меньше.

Необходимый объем средств краевого бюджета в части обеспечения учебниками образовательных организаций составляет 483 095,1 тыс. рублей. В то время как в общем объеме субвенций местным бюджетам предусмотрено 336 428,6 тыс. рублей, или на 146 666,5 тыс. рублей меньше необходимого объема.

Выводы по результатам контрольного мероприятия

Федеральным законодательством обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в образовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации, отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок расчета базовых нормативов подушевого финансирования, базовых нормативов обеспечения на один класс (класс-комплект) в части расходов на оплату труда педагогических работников не обеспечивает выполнение требования части 3 статьи 99 Федерального закона об образовании, предусматривающего включение расходов на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций в нормативы не ниже уровня средней заработной платы в соответствующем субъекте

Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Выполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» по доведению средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в субъекте Российской Федерации обеспечивается за счет нагрузки на педагогического работника в связи с не укомплектованностью штата педагогических работников.

Утвержденные значения количества часов в неделю по базисному учебному плану, по учебному плану по адаптированным программам при получении начального общего образования и основного общего образования не позволяют обеспечить осуществление внеурочной деятельности в объеме, предусмотренном федеральными государственными образовательными стандартами.

Количество ставок должностей педагогических работников, а также сурдопереводчиков, сурдотифлопереводчиков, инструкторов по лечебной физкультуре, работающих за рамками базисного учебного плана, в зависимости от категории детей с ОВЗ, определенное Порядком расчета, ниже утвержденного министерством образования и науки Российской Федерации.

Образовательные организации испытывают недостаток специалистов для оказания коррекционной помощи детям с ОВЗ.

В ходе контрольного мероприятия недостаток средств краевого бюджета на 2018 год в объеме субвенций местным бюджетам оценен в размере 9 888 608,9 тыс. рублей, в том числе в нормативах не учтены расходы на заработную плату (с учетом начислений на выплаты по оплате труда) исходя из средней заработной платы по краю, в сумме 5 381 050,1 тыс. рублей.

Утверждение нормативов ниже обязательных значений создает риски ненадлежащего выполнения полномочий органов государственной власти Красноярского края в части обеспечения государственных гарантий прав на получение общедоступного общего образования и дополнительного образования детей в образовательных организациях.

Предложения

Правительству Красноярского края:

рассмотреть возможность внесения изменения в Порядок расчета для минимизации недостатка финансирования;

обратить внимание на дефицит кадров специалистов для оказания коррекционной помощи детям с ограниченными возможностями здоровья. Организовать работу по доведению штатной численности специалистов до нормативной величины.

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

**Контрольное мероприятие
«Проверка использования межбюджетных трансфертов,
предоставленных бюджету Канского района»**

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 25 апреля 2018 г. № 7)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: администрация Канского района и ее структурные подразделения, администрации Браженского и Филимоновского сельсоветов, получатели средств краевого бюджета.

Проверяемый период деятельности: 2017 год.

В отчете использованы данные Управления Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю, Республике Хакасия и Республике Тыва; информация министерства сельского хозяйства и торговли Красноярского края, министерства экологии и рационального природопользования Красноярского края, министерства лесного хозяйства Красноярского края; результаты внешнего муниципального финансового контроля, данные Регионального отделения Общероссийского народного фронта в Красноярском крае; сведения Официального портала Красноярского края.

Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» может быть заменено словом «край», словосочетание «Канский район» – словами «район», «муниципальный район».

Социально-экономическое развитие Канского района⁷

Территория Канского района относится к лесостепной и степной зоне. Климатические условия, а также преобладание в почвенном составе черноземов, благоприятны для выращивания яровых культур, картофеля, овощей. Площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет 225,1 тыс. га (52,1%), из них фактически используется 84,8%.

Лесной фонд Канского района составляет 179,3 тыс. га (42,1%). Эксплуатационный запас в лесах – 24 425 тыс. куб. м, расчетная лесосека – 289,4 тыс. куб. м. Основные породы – береза, сосна, осина.

В структуре экономики Канского района преобладает сельское хозяйство. Сельскохозяйственные организации обеспечили 47% объема отгрузки товаров (работ, услуг) собственного производства в муниципальном районе⁸,

⁷ В разделе приведены данные за 2016 год. Статистические данные за 2017 год на момент завершения мероприятия отсутствовали.

⁸ Объем отгруженных сельскохозяйственными организациями района товаров (работ, услуг) в 2016 году составил 1,8 млрд рублей, за 2017 год (оценка) увеличился – на 3% и составил 1,9 млрд рублей.

обрабатывающие производства – 41% (из них 34% производство пищевых продуктов, 5% производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования, 2% обработка древесины), прочие сферы – 12%.

Канский район входит в тройку лидеров Красноярского края:

по объемам производства молока – первое место (10,3% в общем объеме производства молока);

по удельному весу поголовья в общем поголовье коров в хозяйствах всех категорий – второе место (8% или 13,5 тыс. голов);

по площади посевных площадей сельскохозяйственных культур – третье место (103,4 тыс. га).

Сфера малого бизнеса представлена организациями оптовой и розничной торговли (25%), обрабатывающих производств (20%), организациями, осуществляющими операции с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг (17%), производства и распределения электроэнергии, газа и воды (15%), строительства (9%), прочих видов экономической деятельности (13%).

Социальная сфера района и качество жизни населения характеризуется естественной убылью и миграционным оттоком населения⁹, высокой степенью износа социальной и жилищной инфраструктуры, объектов жилищно-коммунального хозяйства (приложение).

В Канском районе сложился низкий уровень доходов населения. Показатель номинальной среднемесячной начисленной заработной платы (20,6 тыс. рублей или 47,4% от средней заработной платы по краю) – минимальный среди муниципальных районов края. При этом в 2017 году в муниципальном районе отмечен полуторократный рост цен за водоснабжение и водоотведение.

Органами местного самоуправления Канского района не приняты меры по формированию предложений по упразднению населенных пунктов, в которых на протяжении более трех лет отсутствуют зарегистрированные по месту жительства в установленном порядке жители¹⁰.

Стратегия социально-экономического развития муниципального района, предусмотренная Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», находится в стадии разработки.

Проектом стратегии социально-экономического развития Канского района до 2030 года определена стратегическая цель – повышение качества жизни населения путем создания динамично развивающегося сельскохозяйственного и промышленного сектора экономики и развитой социальной сферы. Документ предполагает развитие деятельности по обработке древесины, производству

⁹ По состоянию на 01.01.2017 на территории Канского района проживало 25 542 человека.

¹⁰ Статья 14 Закона Красноярского края от 10.06.2010 № 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края».

изделий из дерева с учетом принципов рационального, комплексного, эффективного и экологичного использования древесины и отходов лесопереработки, за счет организации комплекса производств по эффективной утилизации отходов, производства топливных гранул (проекты ООО «Массив» и др.).

Указанное направление социально-экономического развития предопределяется возникшими в Канском районе проблемами с накоплением отходов лесопиления. Быстрорастущий сектор первичной обработки деловой древесины и отсутствие соответствующих ему мощностей по переработке (утилизации) отходов, порождает стихийные свалки, поджоги отходов, пожары и, как следствие, нашедшие отражение в средствах массовой информации факты недовольства населения. Процесс образования несанкционированных мест размещения отходов лесопиления, начавшийся в г. Канске, получил распространение на территории Канского района.

В отсутствие контроля со стороны органов местного самоуправления Канского района за целевым характером использования земель сложилась практика размещения несанкционированных свалок отходов производства лесопиления на землях сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности (пользовании) физических лиц.

По данным министерства экологии и рационального природопользования Красноярского края на территории г. Канска и Канского района размещено 30 несанкционированных свалок отходов производства лесопиления (в непосредственной близости от жилой застройки – 19), в том числе на территории Канского района – 10 свалок. По данным администрации Канского района зафиксировано лишь 5 мест незаконного складирования отходов лесопиления, расположенных на территории Анцирского и Сотниковского сельсоветов. Объем накопленных отходов более 1800 тыс. куб. м. Оценочная стоимость ликвидации накопленных отходов оценивается в сумме 300 млн рублей, стоимость компенсации нанесенного почвам ущерба – более 4 000 млн рублей.

Мероприятия Стратегии социально-экономического развития Канского района до 2030 года по организации комплекса производств по эффективной утилизации отходов лесопиления, производства топливных гранул (проекты ООО «Массив» и др.) на дату завершения контрольного мероприятия не реализованы. Отраслевая программа «Развитие лесного комплекса Красноярского края на 2018 – 2020 годы» (утверждена распоряжением Правительства Красноярского края от 05.10.2017 № 671-р, ответственный исполнитель – министерство лесного хозяйства Красноярского края) не содержит мероприятий в сфере переработки лесной продукции в г. Канске и Канском районе.

Таким образом, в целях решения проблемы образования и утилизации (переработки) накопленных отходов лесопиления на территории г. Канска и Канского района не реализованы следующие полномочия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Красноярского края:

органами местного самоуправления – полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля (статья 72 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ);

министерством лесного хозяйства Красноярского края – полномочия по надзору (контролю) в областях лесных отношений, организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины, осуществление контроля за организацией деятельности пунктов приема и отгрузки древесины, а также транспортировки древесины на территории края (постановление Правительства Красноярского края от 26.07.2016 № 374-п «Об утверждении Положения о министерстве лесного хозяйства Красноярского края», Закон Красноярского края от 30.06.2011 № 12-6058 «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Красноярского края»);

министерством промышленности Красноярского края – полномочия по обеспечению создания на территории края условий для эффективного развития в крае отраслей (сфер) промышленности (Закон Красноярского края от 31.03.2016 № 10-4346 «О промышленной политике в Красноярском крае», постановление Правительства Красноярского края от 18.05.2010 № 270-п «Об утверждении Положения о министерстве промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края»);

министерством экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края – полномочия по нормативному правовому регулированию и разработке проектов законов края, правовых актов Губернатора края и Правительства края в областях комплексного социально-экономического развития края, стратегического планирования края, государственной поддержки инвестиционной деятельности (постановление Правительства Красноярского края от 23.12.2014 № 639-п «Об утверждении Положения о министерстве экономического развития и инвестиционной политики Красноярского края»).

Социально-экономическое развитие Канского района сдерживается отсутствием документов территориального планирования. В нарушение Градостроительного кодекса РФ и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹ органами местного самоуправления 13 поселений Канского района не разработаны и не утверждены документы территориального планирования. В связи с отсутствием утвержденных генеральных планов поселений

¹¹ Статья 8 и 24 Градостроительного кодекса РФ, пункт 20 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

не разработаны и не утверждены программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры поселений¹². Не утверждены нормативы градостроительного проектирования района, поселений¹³.

Социально-экономическое развитие Канского района, в нарушение Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁴, осуществляется в отсутствие прогноза социально-экономического развития и бюджетного прогноза Канского района на долгосрочный период.

Органы администрации Канского района в 2017 году не принимали участия в мероприятиях государственной программы Красноярского края по устойчивому развитию сельских территорий.

Нормативное правовое регулирование

В результате анализа муниципальных правовых актов установлены следующие недостатки и нарушения.

1. В нарушение Бюджетного кодекса РФ¹⁵ в Уставе Канского района не установлены полномочия администрации Канского района по управлению муниципальным долгом.

2. В нарушение Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁶ администрацией Канского района не разработаны муниципальные правовые акты, определяющие порядки разработки прогноза социально-экономического развития и бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период.

3. В нарушение Бюджетного кодекса РФ¹⁷ отсутствуют порядки осуществления органами местного самоуправления Канского района полномочий главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора (администратора) доходов бюджета, главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также контроля за деятельностью бюджетных и казенных учреждений.

4. В нарушение Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁸

¹² В нарушение пунктов 23, 27, 28 статьи 1, пункта 5.1 статьи 26 Градостроительного кодекса РФ.

¹³ В нарушение пункта 2 части 1 статьи 8 Градостроительного кодекса РФ.

¹⁴ Пункт 5 статьи 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

¹⁵ Статья 101 Бюджетного кодекса РФ.

¹⁶ Часть 6 статьи 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

¹⁷ Статья 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ.

¹⁸ Статья 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

отсутствует административный регламент оказания муниципальной услуги организации отдыха и оздоровления детей в летний период.

5. В нарушение Закона края от 24.12.2009 № 9-4225 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»¹⁹ органами местного самоуправления Канского района не реализовано право издавать муниципальные правовые акты по вопросам исполнения государственных полномочий – не определен порядок формирования, управления, предоставления и пользования специализированным жилищным фондом Канского района для детей-сирот.

Анализ структуры управления и реализации полномочий органами местного самоуправления района выявил следующие недостатки и нарушения.

1. Превышена предельная численность работников органов местного самоуправления района на 1 единицу за счет введения в штатное расписание администрации района работника, не относящегося к работникам по охране, обслуживанию административных зданий и водителям, оплата труда которых производится по НСОТ (механик)²⁰. Расходы на оплату труда указанного работника составили 394,8 тыс. рублей и являются неправомерными.

2. В нарушение Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не определен орган местного самоуправления, уполномоченный в сфере муниципально-частного партнерства²¹.

3. В нарушение Бюджетного кодекса РФ²² главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета Канского района не осуществлялись полномочия по внутреннему финансовому контролю и внутреннему финансовому аудиту.

¹⁹ Статья 3 Закона края от 24.12.2009 № 9-4225 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

²⁰ В нарушение статьи 6 Закона края от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае» и Соглашения, заключенного между министерством финансов Красноярского края и администрацией Канского района от 26.12.2016 № 13/12-17.

²¹ Статья 18 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

²² Статья 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ.

4. Отмечена высокая текучесть кадров муниципального казенного учреждения «Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации Канского района».

5. Установлены резервы сокращения численности работников муниципальных казенных учреждений. При наличии специализированного учреждения по ведению бухгалтерского учета (МКУ «Централизованная бухгалтерия администрации Канского района») штатным расписанием муниципального казенного учреждения «Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации Канского района» предусмотрена должность главного бухгалтера в отделе архитектуры и градостроительства с годовым фондом оплаты труда 315 тыс. рублей. Указанные расходы являются неэффективными.

6. Установлено отсутствие взаимосвязи показателей муниципального задания²³, целевых показателей муниципальной программы²⁴ и критериев оценки результативности и качества труда работников муниципального бюджетного учреждения культуры «Межпоселенческая клубная система Канского района», что не соответствует положениям Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 – 2018 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р.

Бюджет муниципального образования

Основные параметры бюджета Канского района за 2017 год представлены в следующей таблице.

тыс. рублей

Наименование показателя	Решение о бюджете		Бюджетная роспись	Изменение плана:		Исполнение	% исполнения
	первоначально	с учетом вн. изменений в посл.ред.		в абс. значениях	в %		
Налоговые и неналоговые доходы	64 497,3	69 387,8	69 387,8	0	0	662 18,4	95,4
Безвозмездные поступления, включая:	772 813,0	860 081,7	864 662,4	4 580,7	0,5	848 712,5	98,2
дотации	270 758,8	270 758,8	270 758,8	0	0	270 758,8	100,0
субвенции	489 325,2	503 121,3	508 229,0	5 107,7	1,0	506 816,7	99,7
субсидии	5 945,3	65 652,5	65 652,5	0	0	55 388,6	84,4
возврат остатков субсидий и субвенций	-150,0	-197,8	-197,8	0	0	-197,8	100,0
Иные межбюджетные трансферты	1 933,7	17 212,2	16 685,2	-527,0	-3,1	15 786,8	94,6
прочие безвозмездные поступления	5 000,0	3 390,3	3 390,3	0	0	15,0	0,4
доходы от возврата остатков...	0	144,4	144,4	0	0	144,4	100,0
Всего доходов	837 310,3	929 469,5	934 050,2	4 580,7	0,5	914 930,9	98,0
Всего расходов	832 310,3	934 040,9	938 621,5	4 580,6	1,0	923 693,8	98,4
Дефицит (профицит +)	+5 000,0	-4 571,4	-4 571,4			-8 762,9	191,7
Источники финансирования дефицита, в т.ч.	-5 000,0	4 571,4	4 571,4			8 762,9	191,7
бюджетные кредиты	-5 000,0	-5000,0					
получение			5 000,0	5 000,0	св.200	5 000,0	100,0
погашение	-5 000,0	-5000,0	-5 000,0			-5 000,0	100,0

²³ Утверждено Главой Канского района 10.10.2017.

²⁴ Муниципальная программа «Развитие культуры, физической культуры, спорта и молодежной политики в Канском районе» (утверждена постановлением администрации Канского района от 30.09.2014 №727-пг).

Бюджет Канского района за 2017 год исполнен по доходам в сумме 914 930,9 тыс. рублей, или 98% к первоначальному плану. Основная доля в доходах (92,8%; 848 712,5 тыс. рублей) приходится на безвозмездные поступления и свидетельствует о зависимости бюджета от безвозмездных поступлений других уровней бюджетной системы.

Исполнение по расходам составило 923 693,8 тыс. рублей или 98,4% плановых назначений, дефицит местного бюджета составил 8 762,9 тыс. рублей.

В 2017 году в районный бюджет поступило 32 субсидии (в 2016 году – 29) и 23 субвенции (в 2016 году – 26). Данные приведены в следующей таблице.

Наименование межбюджетных трансфертов	2016 год			2017 год		
	субсидии и субвенции (ед)	План, тыс. рублей	Факт, тыс. рублей	субсидии и субвенции (ед)	План, тыс. рублей	Факт, тыс. рублей
Субсидии	29	59 156,6	55 285,2	32	65 652,5	56 015,0
Субвенции	26	481 581,1	473 631,5	23	508 228,9	506 190,0

Анализ налоговых и неналоговых доходов бюджета района выявил следующее.

В 2017 году в бюджет района поступило 109 116,1 тыс. рублей или 104,7% к показателю 2016 года. Данные приведены в таблице.

Наименование показателя	Исполнено		Темп роста, %	Удельный вес, %
	2016 год	2017 год		
Налоговые и неналоговые доходы	104 214,4	109 116,1	104,7	x
Налоговые доходы	82 319,9	9 2324,1	112,2	84,6
в том числе				
Налог на прибыль организаций	265,1	577,3	217,8	0,6
Налог на доходы физических лиц	54 972,6	62 099,6	113,0	67,3
Акцизы	2 995,8	2 144,6	71,6	2,3
Единый налог на вмененный доход	3 257,4	2 963,6	91,0	3,2
Единый сельскохозяйственный налог	8 592,2	11 397,4	132,6	12,3
Налог, взимаемый в связи с применением ПСН	26,8	56,4	210,9	0,1
Налог на имущество физических лиц	1 396,7	1 592,4	114,0	1,7
Земельный налог	10 316,2	11 247,2	109,0	12,2
Государственная пошлина	362,2	285,7	78,9	0,3
Прочие налоговые доходы	134,9	-40,1	0	0
Неналоговые доходы	21 894,5	16 792,0	76,7	15,4
Доходы от использования имущества	13 880,2	11 784,6	84,9	70,2
Платежи при пользовании природными ресурсами	1 217,0	787,6	64,7	4,7
Доходы от оказания платных услуг...	729,2	641,1	87,9	3,8
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	3 835,8	690,4	18,0	4,1
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	2 132,2	2 676,7	125,5	15,9
Прочие неналоговые доходы	100,1	211,6	211,4	1,3

В структуре налоговых и неналоговых доходов наибольший удельный вес приходится на налоговые доходы – 84,6%. Основная доля в налоговых доходах приходится на налог на доходы физических лиц (67,3%), поступление которого по сравнению с 2016 годом увеличилось на 13%.

Единый сельскохозяйственный налог в структуре налоговых доходов занимает 12,3%, земельный налог – 12,2%, единый налог на вмененный доход – 3,2%, остальные менее 2%.

Неналоговые доходы формируют 15,4% налоговых и неналоговых доходов бюджета района. Наибольший удельный вес в неналоговых доходах занимают доходы от использования имущества (70,2%) и штрафы, санкции, возмещение ущерба – 15,9%, платежи за пользование природными ресурсами – 4,7%, доходы от продажи материальных и нематериальных активов – 4,1%, доходы от оказания платных услуг – 3,8%, прочие неналоговые доходы – 1,3%.

По состоянию на 01.01.2018 отмечается рост задолженности по налоговым доходам как в консолидированный, так и районный бюджет по отношению к данным на 01.01.2016, по неналоговым доходам – к данными на 01.01.2017.

Резервы формирования доходов бюджета района связаны с повышением показателя «доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет» (2%, значение показателя в целом по краю – 63,1%).

Анализ расходов бюджета района выявил следующее.

Данные о расходах бюджета района приведены в следующей таблице.

Наименование раздела подраздела классификации расходов	2016 год факт, тыс. рублей	2017 год план, тыс. рублей	2017 год			2018 год план, тыс. рублей
			факт, тыс. рублей	% к плану	структура	
Общегосударственные вопросы	45 436,7	46 229,4	46 046,3	99,6	5,0	45 939,4
Национальная оборона	2 140,4	2 103,7	2 103,7	100,0	0,2	2 343,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	1 818,2	2 320,2	2 320,2	100,0	0,3	2 110,5
Национальная экономика	51 465,0	53 015,4	41 816,6	78,9	4,5	64 541,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	76 231,4	90 455,0	88 956,3	98,4	9,6	76 814,2
Охрана окружающей среды	46,7	х	х	х	х	х
Образование	515 555,1	535 161,5	534 976,5	100,0	57,9	532 341,2
Культура, искусство и кинематография	25 215,9	55 079,7	54 068,8	98,2	5,9	98 276,4
Социальная политика	53 933,9	64 781,6	63 959,6	98,7	6,9	64 068,8
Физическая культура и спорт	978,6	419,8	419,8	100,0	0,05	9 009,0
Итого расходов	867 242,5	938 621,5	923 693,8	98,4		940 200,1

Основная доля в расходах приходится на образование – 57,9%. На долю жилищно-коммунального хозяйства приходится 9,6%, социальной политики – 6,9%, культуры, искусства и кинематографии – 5,9%, общегосударственных вопросов – 5,0%, национальной экономики – 4,5%, национальной безопасности и правоохранительной деятельности и обеспечение безопасности государства – 0,3%, национальной обороны – 0,2%, физической культуры и спорта – 0,05%.

Удельный вес «программных» расходов местного бюджета в общей сумме расходов составляет 96,6%. В 2017 году утверждены 9 муниципальных программ района, перечисленных в следующей таблице.

тыс. рублей

№ п/п	Наименование муниципальной программы	Бюджетные ассигнования	Исполнено
	1	2	3
1	Развитие системы образования Канского района	542 798,3	541 826,9
2	Система социальной защиты населения Канского района	30 762,3	30 762,3
3	Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры Канского района	110 362,4	106 933,1
4	Безопасность населения Канского района	1 113,9	1 113,9
5	Развитие культуры, физической культуры, спорта и молодежной политики в Канском районе	81 876,3	80 827,3
6	Развитие малого и среднего предпринимательства, инвестиционной деятельности в Канском районе	449,9	449,9
7	Земельно-имущественные отношения и градостроительная деятельность на территории Канского района	14 391,3	7 324,7
8	Развитие сельского хозяйства в Канском районе	3 806,8	3 806,6
9	Управление муниципальными финансами в Канском районе	121 059,7	118 849,6
	Итого	906 620,90	891 894,30

По итогам 2017 года не выполнена муниципальная программа «Земельно-имущественные отношения и градостроительная деятельность на территории Канского района».

В нарушение Бюджетного кодекса Российской Федерации²⁵ не обеспечено соответствие бюджетных ассигнований муниципальной программы «Развитие системы образования Канского района» решению о бюджете Канского района²⁶. Так, по мероприятиям 2.7, 2.8 приложения № 2 «Перечень мероприятий» подпрограммы «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей в Канском районе» муниципальной программы «Развитие системы образования Канского района», утвержденной постановлением администрации Канского района от 29.09.2014 № 716-пг²⁷ целевая статья расходов 0110075640 расходы составили 227 882,4 тыс. рублей, согласно ведомственной структуре расходов 227 882,1 тыс. рублей.

Органами местного самоуправления Канского района не в полном объеме реализуется 19 из 37 полномочий, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Потребность в дополнительных средствах оценивается в сумме 625 млн рублей.

Муниципальный долг Канского района по состоянию на 01.01.2017 составил 14 000 тыс. рублей. Муниципальный долг сформирован за счет бюджетных кредитов из краевого бюджета на покрытие дефицита местного бюджета.

По результатам внешней проверки бюджетной отчетности за 2017 год установлены факты неполноты бюджетной отчетности Управления социальной защиты населения Канского района, МКУ «Финансовое управление администрации Канского района» и МКУ «КУМИ администрации Канского района».

²⁵ Часть 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пункты 3.2, 3.3 раздела 3 постановления администрации Канского района от 21.08.2013 № 608-пг «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ Канского района».

²⁶ Решение Канского районного Совета депутатов от 15.12.2016 № 4-23 «О районном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 – 2019 годов» (в редакции от 07.12.2017 № 15-94).

²⁷ В редакции от 29.12.2017.

Проверка законности и результативности использования бюджетных средств

Проверка законности и результативности использования средств краевого бюджета выявила следующие недостатки и нарушения.

1. В рамках государственной программы края «Развитие образования»²⁸ в бюджет района перечислены средства субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в сумме 227 882,1 тыс. рублей.

В нарушение пунктов 6, 7, 9 Порядка расчета нормативов обеспечения реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ в расчете на одного обучающегося (один класс, класс-комплект) и др.²⁹ полномочия муниципального казенного учреждения «Управление образования Канского района» по распределению средств субвенции между образовательными учреждениями Канского района фактически исполнялись муниципальным казенным учреждением «Централизованная бухгалтерия учреждений образования Канского района».

Корректирующие коэффициенты к нормативам обеспечения реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ в расчете на одного обучающегося (один класс, класс-комплект) и т.д., в нарушение Закона Красноярского края от 26.06.2014 № 6-2519 «Об образовании в Красноярском крае»³⁰ и пункта 5 Порядка расчета нормативов обеспечения реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ в расчете на одного обучающегося (один класс, класс-комплект) и др. муниципальным правовым

²⁸ В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», пунктом 5 статьи 8 Закона края от 26.06.2014 № 6-2519 «Об образовании в Красноярском крае».

²⁹ Утвержден постановлением Правительства края от 29.05.2014 № 217-п «Об утверждении Порядка расчета нормативов обеспечения реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ в расчете на одного обучающегося (один класс, класс-комплект) муниципальных общеобразовательных организаций, расположенных на территории Красноярского края, нормативов обеспечения реализации основных и дополнительных общеобразовательных программ в расчете на одного обучающегося (один класс, класс-комплект) и нормативов обеспечения деятельности административно-хозяйственного, учебно-вспомогательного персонала и иных категорий работников образовательных организаций, участвующих в реализации общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося муниципальных общеобразовательных организаций, расположенных на территории Красноярского края, и Порядка предоставления и расходования субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов Красноярского края на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, расположенных на территории Красноярского края, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях, расположенных на территории Красноярского края» (далее - Постановление Правительства от 29.05.2017 №217-п).

³⁰ Часть 5 статьи 26 Закона Красноярского края от 26.06.2014 № 6-2519 «Об образовании в Красноярском крае», приложение 3 постановления Правительства № 217-п.

актом не установлены. Муниципальным казенным учреждением «Централизованная бухгалтерия учреждений образования Канского района» средства субвенции в сумме 11 560,4 тыс. рублей распределены непропорционально.

Специалистом муниципального казенного учреждения «Централизованная бухгалтерия учреждений образования Канского района» завышен размер потребности в средствах субвенции на 2017 год на 193,7 тыс. рублей (10 824,9 вместо 10 631,2 тыс. рублей).

Средства субвенции на приобретение учебников, а также, на оплату за подключение к глобальной информационной сети Интернет, распределялись в отсутствие порядка. Средства субвенции на оплату за подключение к глобальной информационной сети Интернет в сумме 383,0 тыс. рублей направлены одному учреждению – МБОУ «Анцирская СОШ».

Выборочной проверкой начисления стимулирующих выплат работникам с учетом нагрузки в МБОУ «Анцирская СОШ», МБОУ «Чечеульская СОШ» установлено следующее.

Конкурентные способы определения поставщиков (исполнителей) 58 муниципальных контрактов на приобретение средств вычислительной техники, спортивного оборудования и инвентаря, мебели, наглядных и звуковых пособий, учебных пособий, на общую сумму 2 529,8 тыс. рублей, не применялись.

Исполнение 58 муниципальных контрактов на приобретение средств вычислительной техники, спортивного оборудования и инвентаря, мебели, наглядных и звуковых пособий, учебных пособий осуществлялось, в нарушение Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³¹, в отсутствие должностных лиц, ответственных за осуществление муниципальных закупок и исполнение муниципальных контрактов (конкурсных управляющих).

Установлены нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

часть 3 статьи 94 – заказчиком не проведена экспертиза предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта;

часть 2 статьи 34 – в 44 муниципальных контрактах не указано, что цена контракта является твердой.

Средства краевой субвенции в сумме 11 560,4 тыс. рублей использованы с нарушениями.

³¹ Часть 2 статьи 38 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

2. В рамках государственной программы края «Развитие образования», а также в соответствии с соглашением о взаимодействии по реализации Закона Красноярского края от 24.12.2009 № 9-4225 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных городов и городских округов края государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 13.02.2017 № 31, заключенным между министерством образования и науки края и администрацией Канского района (далее – соглашение от 13.02.2017 № 31) в бюджет Канского района перечислены средства субвенции в сумме 10 346 тыс. рублей.

Администрацией Канского района средства субвенции направлены на приобретение 9 жилых помещений для последующего обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения.

Приобретение жилых помещений осуществлено в рамках исполнения 9 муниципальных контрактов, заключенных МКУ «КУМИ администрации Канского района» с индивидуальными предпринимателями и физическими лицами на общую сумму 10 346 тыс. рублей. 4 из 9 квартир приобретены у ИП Алипина Наталья Николаевна.

3. В рамках государственной программы края «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»³², а также в соответствии с соглашением от 21.07.2015 № 18, заключенным между министерством сельского хозяйства края и администрацией района, в бюджет района перечислены средства субвенции на исполнение отдельных государственных полномочий по решению вопросов поддержки сельскохозяйственного производства в сумме 3 375,7 тыс. рублей, а также субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и (или) займам, полученным на развитие малых форм хозяйствования, за счет средств краевого бюджета – 33,1 тыс. рублей.

Средства субвенции на исполнение отдельных государственных полномочий по решению вопросов поддержки сельскохозяйственного производства использованы, в основном, на заработную плату и начисления на выплаты по оплате труда (89%).

4. В рамках государственной программы края «Развитие образования», а также в соответствии с соглашением от 03.05.2017, заключенным между министерством образования Красноярского края и администрацией района, в 2017 году в бюджет района перечислены средства субсидии на организацию отдыха детей и их оздоровление в сумме 1 506,5 тыс. рублей, в том числе: на оплату стоимости набора продуктов питания или готовых блюд

³² Утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 506-п.

и их транспортировку в лагеря с дневным пребыванием детей в сумме 1 209,4 тыс. рублей; на оплату стоимости путевок для детей в возрасте от 7 лет до 18 лет в краевые государственные и негосударственные организации отдыха детей и их оздоровления, расположенные на территории края, муниципальные загородные оздоровительные лагеря в сумме 297,1 тыс. рублей. Соглашение предусматривает финансирование указанных расходов из местного бюджета в сумме 2 161,1 тыс. рублей.

Расходование средств субсидии в сумме 433,3 тыс. рублей осуществлено в соответствии с муниципальным контрактом, заключенным МКУ «Управление образования администрации Канского района Красноярского края» с КГА ПОУ «Канский педагогический колледж» на приобретение 26 путевок для детей в возрасте от 7 до 18 лет в краевые государственные и негосударственные организации отдыха детей и их оздоровления, расположенные на территории края, муниципальные загородные оздоровительные лагеря. Стоимость одной путевки составляет 16,7 тыс. рублей.

Осуществление муниципальной закупки и исполнение муниципального контракта осуществлено с нарушениями требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в сумме 433,3 тыс. рублей:

Средства субсидии в сумме 1 727,8 тыс. рублей использованы с нарушениями требований законодательства.

Аудит в сфере закупок

Муниципальные закупки осуществляет 101 муниципальный заказчик. Централизованные закупки для муниципальных нужд в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не проводятся.

Муниципальные служащие, осуществляющие муниципальные закупки, не обладают необходимой компетенцией. В нарушение Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³³ у 36 муниципальных заказчиков не назначены должностные лица, ответственные за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта. 23 контрактных управляющих не имеют высшего или дополнительного профессионального образования в сфере закупок (Администрация Канского района,

³³ Часть 2 статьи 38 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

управление образования, администрация Амонашенского сельсовета 1)³⁴. Из 78 членов единых комиссий по проведению муниципальных закупок в 15 сельсоветах Канского района только 21 имеет дополнительное профессиональное образование в сфере закупок³⁵.

Муниципальные закупки на общую сумму 15 054,9 тыс. рублей осуществлены с нарушениями положений Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Выводы по результатам контрольного мероприятия

Органами местного самоуправления Канского района не приняты меры по организации утилизации отходов лесопиления, производства топливных гранул. Муниципальные полномочия по контролю за целевым характером использования земель сельскохозяйственного назначения, на которых размещены отходы лесопиления, фактически не осуществляются. Органы исполнительной власти Красноярского края государственную поддержку деятельности по переработке отходов лесопиления на территории Канского района не осуществляют.

Сохраняются социальные проблемы района: естественная убыль и миграционный отток населения, высокая степень износа социальной и жилищной инфраструктуры, объектов жилищно-коммунального хозяйства. Низкий уровень доходов населения сопровождается значительным ростом тарифов на жилищные услуги.

Бюджет Канского района характеризуется высокой степенью зависимости от краевых межбюджетных трансфертов. Решение текущих вопросов муниципального управления осуществляется посредством предоставления из краевого бюджета бюджетных кредитов.

Расходование средств краевых межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджету Канского района, осуществлено в отсутствие необходимых муниципальных правовых актов, с нарушением условий предоставления межбюджетных трансфертов. Превышена предельная численность работников органов местного самоуправления района. Установлены нарушения законодательства при расходовании органами местного самоуправления района средств в сумме 27,9 млн рублей, в том числе средства краевого бюджета – 26,5 млн рублей, местного бюджета – 1,2 млн рублей.

Установлены коррупционные риски, в частности, обусловленные отсутствием в муниципальном районе внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, контроля за деятельностью муниципальных казенных и бюджетных учреждений, а также тем, что процесс принятия органами местного самоуправления управленческих решений прописан недостаточно четко.

Нуждается в оптимизации система организации муниципальных закупок.

³⁴ В нарушение части 6 статьи 38 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

³⁵ В нарушение части 5 статьи 39 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Предложения

По итогам контрольного мероприятия Счетной палатой Красноярского края сформулированы следующие предложения:

Правительству Красноярского края в рассмотреть вопрос подготовки законодательной инициативы о внесении изменений в статью 1 и 15 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и статью 9 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в части лицензирования вида деятельности «сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I-IV классов опасности», заменив в указанных нормах IV класс опасности на V класс опасности;

министерству лесного хозяйства Красноярского края, министерству промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края принять меры по оказанию государственной поддержки реализации проектов по утилизации отходов лесопиления, производства топливных гранул на территории г. Канска и Канского района (в частности, проектов, предусмотренных документами стратегического развития муниципальных образований);

министерству сельского хозяйства и торговли Красноярского края в целях устранения коррупционных рисков рассмотреть вопрос об отказе от передачи Законом Красноярского края органам местного самоуправления Красноярского края отдельных государственных полномочий по контролю за эффективным использованием денежных средств, направляемых из краевого бюджета в качестве государственной поддержки субъектов агропромышленного комплекса края;

администрации Канского района рассмотреть вопрос организации проведения централизованных закупок для нужд муниципальных бюджетных общеобразовательных учреждений Канского района в соответствии со статьей 26 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

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

Информация о нарушениях в сфере закупок направлена в адрес службы финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края.

**Контрольное мероприятие
«Проверка использования средств, направленных на развитие
и организацию оказания медицинской помощи больным с хронической
почечной недостаточностью, нуждающимся в заместительной
почечной терапии»**

Отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 14 июня 2018 года № 12)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты контрольного мероприятия: министерство здравоохранения Красноярского края, Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Красноярского края, КГБУЗ «Краевая клиническая больница».

Проверяемый период деятельности: 2017 год (в целях сравнения показателей используются фактические данные с 2013 года, плановые 2018 года).

**Нормативное правовое регулирование вопросов организации и оказания
медицинской помощи больным с хронической почечной недостаточностью,
нуждающимся в заместительной почечной терапии**

В соответствии со статьей 41 Конституции Российской Федерации каждый гражданин Российской Федерации имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Статьей 16 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья отнесено: организация оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи и организация медицинской деятельности, связанной с трансплантацией (пересадкой) органов и тканей человека, в том числе с донорством органов и тканей в целях трансплантации (пересадки), в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

При терминальной стадии поражения почек (хроническая болезнь почек 5 стадии) пациентам оказывается медицинская помощь одним из видов заместительной почечной терапии, включающим замещение функции почек методами лечения (диализ) и трансплантацией почки.

На федеральном уровне организация оказания заместительной почечной терапии регламентирована:

приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 13.08.2002 № 254 «О совершенствовании организации оказания диализной помощи населению Российской Федерации»;

приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 22.10.2001 № 380 «О совершенствовании урологической и нефрологической помощи детям»;

приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 18.01.2012 № 17н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю «нефрология»;

приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31.10.2012 № 567н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи по профилю «хирургия (трансплантация органов и (или) тканей человека)».

Диализ является основным методом заместительного лечения почечной недостаточности, обеспечивающим спасение жизни больных и значительное увеличение ее продолжительности и повышение качества, и относится к специализированной медицинской помощи.

Порядок оказания медицинской помощи по профилю «нефрология», утвержденный приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 18.01.2012 № 17н (далее – Порядок оказания медицинской помощи по профилю «нефрология»), регулирует вопросы оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю «нефрология» в организациях, оказывающих медицинскую помощь.

В соответствии с Порядком оказания медицинской помощи по профилю «хирургия (трансплантация органов и (или) тканей человека)», утвержденным приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31.10.2012 № 567н, медицинская помощь по трансплантации органов оказывается в стационарных условиях, обеспечивающих круглосуточное медицинское наблюдение и лечение в виде специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи.

На краевом уровне организация оказания диализной помощи регулируется приказом министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг, согласно которому медицинская помощь гражданам с ХБП, включая граждан, находящихся на программном диализе (плановая процедура на длительный период), оказывается в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае (далее – Территориальная программа).

Общие сведения

В Красноярском крае за 2013-2017 годы число лиц с зарегистрированными заболеваниями, приводящими к преимущественным поражениям почек с почечной недостаточностью (артериальная гипертония, распространенный атеросклероз, сахарный диабет, и др.), увеличилось на 11,5%, а число больных, страдающих ХБП, – на 63,8%, что свидетельствует о наличии проблем своевременного выявления и лечения хронических болезней.

В 2017 году численность больных, страдающих хронической болезнью почек, составила 2 061 человек. За 2013-2017 годы численность больных, получающих диализную помощь, увеличилась на 59,9%. Численность взрослых больных увеличилась на 288 человек и по состоянию на 31.12.2017 составила 766 человек, численность больных детей не изменилась (3 ребенка).

В 2017 году число больных, начавших лечение программным диализом, составило 227 человек, что в 2,1 раза больше, чем в 2013 году, что свидетельствует об увеличении возможности обеспечения нуждающихся в диализе больных.

Выживаемость больных, получающих заместительную почечную терапию в течение пяти лет, увеличилась с 53,5% в 2013 году до 61,7% в 2017 году.

В структуре диализной помощи преобладает гемодиализ, доля перитонеального диализа не превышает 1%. В 2017 году удельный вес гемодиализа составлял 99,1%, в 2013 году – 99,4%.

До 2017 года в Красноярском крае не осуществлялось оказание специализированной медицинской помощи взрослым больным методом перитонеального диализа. По состоянию на 31.12.2017 лечение методом перитонеального диализа получают 4 человек в КГБУЗ «Краевая клиническая больница», или 0,5% от всех взрослых больных, находящихся на диализе, что подтверждает сохраняющееся отставание в развитии перитонеального диализа.

Согласно информации КГБУЗ «Краевая клиническая больница», по состоянию на 01.01.2018 в листе ожидания на пересадку почки находятся 65 человек, в том числе 62 пациента с хронической болезнью почек, находящихся на диализе.

Система управления

Министерство здравоохранения Красноярского края в соответствии с Положением о министерстве здравоохранения Красноярского края, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 07.08.2008 № 31-п (далее – Положение о министерстве), в сферах здравоохранения и лекарственного обеспечения осуществляет: нормативное правовое регулирование и разработку проектов законов Красноярского края, правовых актов Губернатора Красноярского края, правовых актов Правительства Красноярского края; оказание

государственных услуг, управление и распоряжение государственной собственностью; контроль.

Из 101 компетенции, предусмотренной Положением о министерстве, 13 компетенций непосредственно относится к рассматриваемой сфере.

Из 43 полномочий страховщика и функций Территориального фонда обязательного медицинского страхования Красноярского края (далее Территориальный фонд), предусмотренных Положением о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Красноярского края, утвержденного Законом Красноярского края от 19.05.2011 № 12-5833, 8 компетенций непосредственно относится к рассматриваемой сфере.

Согласно списку главных внештатных специалистов министерства здравоохранения Красноярского края, утвержденному министром здравоохранения Красноярского края от 25.02.2016, главным внештатным специалистом нефрологом утвержден врач-нефролог дневного стационара гемодиализа КГБУЗ «Краевая клиническая больница» Ивлев С.В.

По состоянию на 01.01.2018 на территории Красноярского края, согласно реестру страховых медицинских организаций, осуществляли деятельность 5 страховых медицинских организаций: АО МСО «Надежда», АО «Страховая компания «СОГАЗ-Мед», ООО МСК «Медика-Восток», Красноярский филиал ООО ВТБ МС, Филиал ООО СК «Ингосстрах-М» в г. Красноярске.

Отношения между медицинскими организациями, оказывающими услуги диализа, и страховыми медицинскими организациями регулируются заключенными между ними договорами на оказание и оплату медицинской помощи по ОМС, которыми предусмотрены права, обязанности и ответственность сторон при оказании медицинской помощи застрахованным лицам в рамках территориальной программы ОМС и оплате оказанной медицинской помощи.

В 2017 году в Красноярском крае диализную помощь оказывали 12 медицинских организаций (на основании лицензий), из них:

2 медицинских организации федеральной формы собственности, входящие в систему Федерального медико-биологического агентства России (филиал ФГБУ «Федеральный Сибирский научно-клинический центр Федерального медико-биологического агентства» – «Клиническая больница № 42» (г. Зеленогорск), ФГБУЗ «Клиническая больница № 51 Федерального медико-биологического агентства» (г. Железногорск));

8 медицинских организаций государственной формы собственности, в отношении которых министерство здравоохранения Красноярского края осуществляет функции и полномочия учредителя: КГБУЗ «Красноярский краевой клинический центр охраны материнства и детства», КГБУЗ «Ачинская межрайонная больница», КГБУЗ «Канская межрайонная больница», КГБУЗ «Краевая клиническая больница», КГБУЗ «Лесосибирская межрайонная больница», КГБУЗ «Минусинская

межрайонная больница», КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1», КГБУЗ «Таймырская межрайонная больница»;

2 медицинских организации частной формы собственности (ООО «Гемодиализный центр Красноярск» и Красноярский филиал ООО «Эверест» в г. Назарово (г. Липецк)³⁶ (далее – ООО «Эверест»).

По информации министерства здравоохранения Красноярского края ООО «Гемодиализный центр Красноярск» и ООО «Эверест» выражают готовность развивать нефрологическую службу в Красноярском крае (создавать центры амбулаторного диализа в городах Канске, Ачинске, Минусинске и Красноярске). Вместе с тем инвестиционные проекты не направлялись в министерство здравоохранения Красноярского края и Инвестиционный совет.

Медицинские организации, оказывающие диализную помощь, взаимодействуют с министерством здравоохранения Красноярского края в части утверждения объемов и стоимости медицинской помощи; лицензирования медицинской деятельности; с Территориальным фондом в части согласования и доведения объемов и стоимости медицинской помощи; со страховыми медицинскими организациями в части оплаты медицинской помощи, оказанной в соответствии с территориальной программой ОМС Красноярского края.

Анализ исполнения полномочий показал следующее. В проверяемом периоде Территориальным фондом не в полной мере реализовано полномочие по участию в разработке Территориальных программ. В нарушение статьи 81 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в перечень медицинских организаций, участвующих в реализации Территориальных программ на 2017 год и на 2018 год (утверждены постановлениями Правительства Красноярского края от 27.12.2016 № 682-п, от 26.12.2017 № 799-п), министерством здравоохранения Красноярского края не включено ООО «Эверест».

С 2013 по 2017 годы численность взрослых больных, находящихся на диализе увеличилась более чем в 2 раза в КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1» и в КГБУЗ «Минусинская межрайонная больница». По состоянию на 31.12.2017 из общего числа взрослых больных, получающих диализ, 59,3% получают лечение диализом в ООО «Гемодиализный центр Красноярск».

В 2017 году диализная помощь оказывалась 29 врачами-нефрологами (из них 17 человек работают в г. Красноярске), при штатной численности 43,25 единицы. Вакантны 6,5 единицы. В штате КГБУЗ «Таймырская межрайонная больница» должность врача-нефролога не предусмотрена, процедуры гемодиализа выполняют 2 врача анестезиолога-реаниматолога.

³⁶ В Реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС на территории Красноярского края включен 25.08.2017

По информации министерства здравоохранения Красноярского края нехватка врачей анестезиологов-реаниматологов в КГБУЗ «Ачинская межрайонная больница», КГБУЗ «Канская межрайонная больница», КГБУЗ «Минусинская межрайонная больница» не позволяет использовать диализные аппараты в 4-х сменном режиме.

В 2017 году в Красноярском крае трансплантация почки взрослым больным, страдающим терминальной стадией хронической почечной недостаточности, выполнялась КГБУЗ «Краевая клиническая больница» (14 операций по пересадке почки от трупного донора) и ФГБУ «Федеральный Сибирский научно-клинический центр Федерального медико-биологического агентства» (2 пересадки от родственного донора). Кроме того, 2 детям, получающим диализ в КГБУЗ «Красноярский краевой клинический центр охраны материнства и детства», выполнена трансплантация почки в ФГБУ «Российская детская клиническая больница» Министерства здравоохранения Российской Федерации.

В проверяемом периоде трансплантацию почки и мероприятия по медицинскому обследованию донора, обеспечение сохранности донорских органов до изъятия у донора, изъятие донорских органов, хранение и транспортировку донорских органов осуществляло КГБУЗ «Краевая клиническая больница», в рамках выполнения государственного задания доведенного министерством здравоохранения Красноярского края.

Процесс организации диализной помощи

Организация оказания медицинской помощи больным (взрослым, детям) с хронической болезнью почек 1-5 стадии и находящимся на заместительной почечной терапии в Красноярском крае, регулируется приказом министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг, которым утверждены методические рекомендации по организации медицинской помощи гражданам в связи с ХБП 1-5 стадии (далее – Методические рекомендации), включая порядки оказания медицинской помощи больным (взрослым, детям) с ХБП 1-5 стадии и находящимся на заместительной почечной терапии.

Согласно приказу министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг:

организация оказания специализированной медицинской помощи методами диализа, возложена на главных врачей КГБУЗ «Краевая клиническая больница» (для пациентов в возрасте 18 лет и старше) и КГБУЗ «Красноярский краевой клинический центр охраны материнства и детства» (для пациентов в возрасте до 18 лет) в стационарных и амбулаторных условиях и на главных врачей КГБУЗ «Ачинская межрайонная больница», КГБУЗ «Канская межрайонная больница», КГБУЗ «Лесосибирская межрайонная больница», КГБУЗ «Минусинская межрайонная больница», КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1»,

КГБУЗ «Таймырская межрайонная больница» (для взрослых и детей) в амбулаторных условиях;

руководители иных краевых государственных учреждений здравоохранения при выявлении у пациента ХБП и (или) при наличии пациентов с ХБП: направляют извещение о пациенте с ХБП в КГБУЗ «Краевая клиническая больница» либо в КГБУЗ «Красноярский краевой клинический центр охраны материнства и детства»; обеспечивают своевременное направление на консультативный прием к врачу нефрологу КГБУЗ «Краевая клиническая больница» и проведение вакцинации против гепатита В; организуют госпитализацию при наличии медицинских показаний и обеспечение необходимыми лекарственными препаратами; осуществляют диспансеризацию и диспансерное наблюдение;

руководителям иных медицинских организаций, участвующих в оказании медицинской помощи пациентам в связи с ХБП, предложено организовать оказание специализированной медицинской помощи пациентам с ХБП в амбулаторных условиях согласно Методическим рекомендациям.

В медицинских организациях создаются Комиссии по отбору пациентов с ХБП для проведения заместительной почечной терапии методом гемо- и (или) перитонеального диализа (далее – Комиссия по отбору пациентов) для решения вопросов своевременного и качественного лечения пациентов с ХБП 5 стадии.

Приказом министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг организация работы Комиссии по отбору пациентов возложена на главного врача КГБУЗ «Краевая клиническая больница». При этом по информации КГБУЗ «Краевая клиническая больница», для жителей г. Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, г. Железногорска, принятие решение о целесообразности проведения заместительной почечной терапии осуществляется соответственно Комиссиями по отбору пациентов КГБУЗ «Норильская межрайонная больница», КГБУЗ «Таймырская межрайонная больница», ФГБУЗ «Клиническая больница № 51 Федерального медико-биологического агентства».

Распределение пациентов на лечение гемодиализом в медицинские организации осуществляет Комиссия по отбору пациентов КГБУЗ «Краевая клиническая больница» на основе: информации о наличии свободных диализных мест; принципа территориальной принадлежности (ближайшее к месту жительства пациента отделение диализа); с учетом мнения пациента.

Приказом министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг предусмотрено, что главный врач КГБУЗ «Краевая клиническая больница» обеспечивает формирование, реконструкцию сосудистого доступа для гемодиализа и установку катетеров для перитонеального диализа пациентам. Вместе с тем формирование постоянного сосудистого доступа для проведения гемодиализа осуществляется не только КГБУЗ «Краевая клиническая больница»,

но и КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1» и ФГБУЗ «Клиническая больница № 51 Федерального медико-биологического агентства».

В ходе анализа организации оказания специализированной медицинской помощи методами диализа установлено следующее.

1. Приказ министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг не содержит актуальной информации по организации оказания диализной помощи в Красноярском крае.

2. В нарушение пункта 4.2 и пункта 5.2 приказа министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг главным врачом КГБУЗ «Краевая клиническая больница» не организовано ведение единого регистра пациентов в возрасте 18 лет и старше, страдающих ХБП и главным врачом КГБУЗ «Красноярский краевой клинический центр охраны материнства и детства» не организовано ведение единого регистра пациентов в возрасте до 18 лет, страдающих ХБП.

3. В нарушение пункта 8.5 приказа министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг ФГБУЗ «Клиническая больница № 51 Федерального медико-биологического агентства», ООО «Гемодиализный центр Красноярск», ООО «Эверест» не предоставляют в отделение гемодиализа КГБУЗ «Краевая клиническая больница» ежеквартальную информацию об эффективности, проводимой пациентам заместительной почечной терапии методом программного диализа.

Удаленность пациентов, получающих специализированную медицинскую помощь методами диализа, от места проживания до 4 медицинских организаций (ООО «Эверест»; КГБУЗ «Канская межрайонная больница»; КГБУЗ «Краевая клиническая больница»; ООО «Гемодиализный центр Красноярск») составляет более 100 км.

В 5 медицинских организациях организована служба транспортировки больных на гемодиализ и обратно на автомобилях скорой помощи и (или) санитарным транспортом (КГБУЗ «Ачинская межрайонная больница», КГБУЗ «Канская межрайонная больница», КГБУЗ «Лесосибирская межрайонная больница» КГБУЗ «Минусинская межрайонная больница», КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1»). Из-за отсутствия службы транспортировки пациенты самостоятельно добираются от места их фактического проживания до 7 медицинских организаций.

Финансирование медицинской помощи и мер социальной поддержки

В 2017 году на оплату услуг диализа в амбулаторных условиях и в условиях дневного стационара, на оказание медицинской помощи по трансплантации почки и на проведение мероприятий, связанных с трансплантацией органов, направлено 676 011,2 тыс. руб., что в 2,8 раза, больше чем в 2013 году. Доля указанных

расходов в стоимости Территориальной программы увеличилась с 0,59% в 2013 году до 1,34% в 2017 году.

Начиная с 2014 года, финансовое обеспечение деятельности медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь методами заместительной почечной терапии (гемодиализ, перитонеальный диализ) больным с хронической почечной недостаточностью, осуществляется за счет средств ОМС.

Письмом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 23.12.2016 № 11-7/10/2-8304 предусмотрено, что заместительная почечная терапия методами гемодиализа и перитонеального диализа застрахованным лицам проводится в рамках первичной специализированной и специализированной медицинской помощи и оплачивается по тарифам, утвержденным в установленном порядке за счет средств ОМС, в том числе в части приобретения расходных материалов, при этом проезд пациентов до места оказания медицинских услуг не включен в тариф на оплату медицинской помощи.

В амбулаторных условиях и условиях дневного стационара услуги диализа оказаны 828 больным с хронической почечной недостаточностью, получающие заместительную почечную терапию методами диализа, в том числе 782 жителя края, 46 больных, застрахованных в других субъектах.

Стоимость фактически оказанной за 2017 год медицинской помощи больным с хронической почечной недостаточностью, согласно принятым реестрам на оплату услуг диализа, составила 658 932,4 тыс. рублей.

В 2017 году из федерального и краевого бюджетов направлено 17 086,7 тыс. рублей, в том числе: 12 103,1 тыс. рублей на оказание высокотехнологичной медицинской помощи по трансплантации почки; 4 983,6 тыс. рублей на мероприятия, связанные с трансплантацией органов.

В 2017 году по сравнению с 2014 годом объем финансирования медицинской помощи по трансплантации почки увеличился на 10 735,1 тыс. рублей, или в 8,8 раза, что обусловлено ростом объемов оказания помощи (в 2014 году – 5 пациентов, в 2015 и 2016 годах – по 10 пациентов, в 2017 году – 14 пациентов).

Согласно информации министерства здравоохранения Красноярского края, в течение 2014 – 2017 годов краевыми государственными учреждениями здравоохранения средства краевого бюджета не направлялись на капитальный ремонт имущества отделения диализа. В 2013 году за счет средств краевого бюджета КГБУЗ «Краевая клиническая больница» оплачен капитальный ремонт помещений дневного стационара гемодиализа (2 145 тыс. рублей) и приобретение оборудования (2 236,6 тыс. рублей). В 2017 году по договору пожертвования получен аппарат «искусственная почка» 5008 S DEVICE HD стоимостью 1 556,2 тыс. рублей.

За 2017 год средняя стоимость 1 процедуры диализа сложилась в размере 6,3 тыс. рублей, что на 37,7%, выше, чем в 2013 году. По сравнению с 2016 годом

рост составил 5%. В разрезе медицинских организаций средняя стоимость 1 процедуры диализа варьирует от 6,2 тыс. рублей по 8 медицинским организациям до 11,4 тыс. рублей по КГБУЗ «Таймырская межрайонная больница». Объективно высока стоимость услуги диализа по медицинским организациям, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Анализ стоимости услуг диализа, установленный тарифными соглашениями на 2018 год субъектами Российской Федерации Сибирского Федерального округа (без учета стоимости в медицинских организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях), показал, что стоимость услуг диализа в целом одинакова.

В 2017 году стоимость услуг диализа одному больному в среднем составляла 871,8 тыс. рублей, что на 254 тыс. рублей больше, чем в 2013 году.

Средний норматив финансовых затрат на оказание высокотехнологичной медицинской помощи по трансплантации почки, установленный Территориальной программой на 2017 год, составляет 864,5 тыс. рублей, что сопоставимо со средней стоимостью услуг диализа в расчете на 1 больного в год.

За 2017 год расходы на оказание услуг диализа, высокотехнологичной медицинской помощи по трансплантации почки и на мероприятия, связанные с трансплантацией органов исполнены на 97%. Израсходовано 61 193,6 тыс. рублей.

В соответствии со статьями 6.1, 6.2. Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» инвалиды и дети-инвалиды имеют право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, включающего обеспечение необходимыми лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты. Льготное лекарственное обеспечение данной категории граждан осуществляются за счет средств федерального бюджета.

Обеспечено лекарственными препаратами 1 547 человек, являющихся федеральными льготниками, что в 1,8 раз больше чем в 2013 году, расходы выросли в 1,6 раза. В 2017 году расходы на льготное лекарственное обеспечение пациентов с диагнозом ХБП, в том числе получающих диализную помощь, составили 62 661 тыс. рублей, в том числе 4 815 тыс. рублей за счет средств краевого бюджета, или 7,7% от общей суммы расходов. На 1 пациента в среднем израсходовано 40,5 тыс. рублей в год. Следует отметить, что на лекарственное обеспечение федеральных льготников ежегодно используются средства краевого бюджета, что является дополнительной нагрузкой на краевой бюджет.

В соответствии со статьей 3.2 Закона Красноярского края от 10.12.2004 № 12-2707 «О социальной поддержке инвалидов» инвалиды (в том числе дети-инвалиды), имеющие место жительства на территории Красноярского края, имеют право на ежемесячную денежную компенсацию расходов на оплату

проезда в пределах Красноярского края к месту проведения лечения гемодиализом и обратно.

С 2013 по 2017 годы расходы краевого бюджета на выплату ежемесячной денежной компенсации расходов, на оплату проезда увеличились в 4,5 раза – с 9,9 млн рублей до 44,4 млн рублей. Численность лиц, воспользовавшихся мерой социальной поддержки, увеличилась в 2,1 раза и в 2017 году составила 398 человек. На 1 инвалида, получателя меры социальной поддержки, в среднем израсходовано 206,5 тыс. рублей в год.

Материально-техническое оснащение отделений диализа

В 2017 году в 11 медицинских организациях использовалось 157 аппаратов «искусственная почка». Средний износ аппаратов составил 69%, систем водоподготовки (водоочистки) – 84%. Срок использования аппаратов «искусственная почка» превышает нормативное значение, определенное Классификацией основных средств, включаемых в амортизационные группы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 01.01.2002 № 1.

В пяти медицинских организациях срок эксплуатации аппаратов «искусственная почка» превышает 5 лет. При лечении больных используется 30 аппаратов «искусственная почка» со сроком эксплуатации 8-14 лет.

В 2017 году в медицинских организациях функционировало 130 диализных мест, или на 35,4% больше, чем в 2013 году. Увеличилась интенсивность работы аппаратов – в среднем один аппарат «искусственная почка» использовался для лечения 5,9 больных (в 2013 году – 5 больных).

По информации медицинских организаций и министерства здравоохранения Красноярского края основной проблемой оказания диализной помощи является необходимость обновления и увеличения парка медицинского оборудования.

В 2017 году в 3 медицинских организациях диализная аппаратура эксплуатировалась с нагрузкой более 900 сеансов диализа в год (КГБУЗ «Минусинская межрайонная больница», КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1», ООО «Гемодиализный центр Красноярск»), что указывает на отсутствие ресурса увеличения объемов диализной помощи за счет увеличения интенсивности работы диализной аппаратуры и на необходимость создания новых диализных мест.

Недостаток диализных мест отмечают КГБУЗ «Минусинская межрайонная больница», КГБУЗ «Ачинская межрайонная больница», КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1», КГБУЗ «Лесосибирская межрайонная больница». При этом КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1» в связи с недостаточностью диализных мест сокращает кратность процедур

и продолжительность сеансов, что является показателем, ухудшающим качество диализной помощи.

В 2017 году за счет средств краевого бюджета приобретено 6 аппаратов «искусственная почка» на общую сумму 10,5 млн рублей. Кроме того, в КГБУЗ «Краевая клиническая больница» по договору пожертвования передан 1 аппарат стоимостью 1,6 млн рублей, а в 2016 году в ФГБУЗ «Клиническая больница № 51 Федерального медико-биологического агентства» произведена замена 4 аппаратов.

В краевом бюджете на 2018 год предусмотрены средства для приобретения 5 аппаратов «искусственная почка» в сумме 7,5 млн. рублей, из них КГБУЗ «Ачинская межрайонная больница» – 1 ед., КГБУЗ «Канская межрайонная больница» и КГБУЗ «Минусинская межрайонная больница» по 2 ед.

Вместе с тем по информации КГБУЗ «Краевая клиническая больница» в 2018 году существует первоочередная необходимость в приобретении 12 аппаратов «искусственная почка» и 13 функциональных кресел для проведения гемодиализа. Потребность в средствах оценивается в 33,3 млн рублей (в краевом бюджете не предусмотрены).

В ходе контрольного мероприятия установлено следующее.

1. Несоблюдение норматива СанПиН 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность» по минимальной площади на 1 диализное место (14 кв. м): КГБУЗ «Краевая клиническая больница» 12 аппаратов «искусственная почка» размещено на 141,61 кв. м (необходимо 168 кв. м), КГБУЗ «Норильская межрайонная больница № 1» – 3 аппарата «искусственная почка» на 24 кв. м (необходимо 42 кв.м).

2. Оснащение отделения гемодиализа КГБУЗ «Краевая клиническая больница» не соответствует стандарту оснащения отделения диализа медицинской организации, утвержденному Порядком оказания медицинской помощи по профилю «нефрология», что свидетельствует о невыполнении КГБУЗ «Краевая клиническая больница» обязанности, установленной статьей 79 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Потребность в финансовых средствах для приобретения медицинского оборудования в соответствии со стандартом оснащения КГБУЗ «Краевая клиническая больница» не определялась.

Оценка коррупционных рисков

В ходе контрольного мероприятия выявлено нарушение режима транспарентности (открытости) правовой информации, что является коррупциогенным фактором.

В нарушение части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, пункта 1, подпункта 5 пункта 2 статьи 1 Закона Красноярского края от 18.12.2008

№ 7-2627 «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Красноярского края» приказ министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг применялся без его официального опубликования.

Методические рекомендации по организации медицинской помощи гражданам в связи с хронической болезнью почек 1-5 стадии, утвержденные приказом министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг, определяют порядок отбора пациентов для предоставления медицинской услуги «хронический гемодиализ/перитонеальный диализ», устанавливающий права и обязанности граждан, а также форму документа, которым пациент разрешает проведение процедуры гемодиализа. Следовательно, обладают всеми существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт (принят уполномоченным органом, распространяет свое действие на неопределенный круг лиц, содержит правовые нормы, направленные на урегулирование общественных отношений, подлежит неоднократному применению), и должен быть опубликован в установленном порядке.

Выводы по результатам контрольного мероприятия

За период с 2013 по 2017 годы в Красноярском крае произошло увеличение числа лиц с зарегистрированными заболеваниями, приводящими к преимущественным поражениям почек с почечной недостаточностью, на 11,5%. При этом численность больных, страдающих хронической болезнью почек, увеличилась на 63,8%, что свидетельствует о проблемах своевременного выявления и лечения хронических болезней.

Специализированная медицинская помощь методами диализа оказывается в 12 медицинских организациях, расположенных на территории Красноярского края. Более половины взрослых больных, находящихся на диализе, получают лечение в ООО «Гемодиализный центр Красноярск».

В Красноярском крае отсутствуют инвестиционные проекты негосударственных организаций в сфере оказания медицинской помощи методом заместительной почечной терапии пациентам страдающих хронической болезнью почек.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что приказ министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг не содержит актуальную информацию об организации оказания диализной помощи и медицинскими организациями допущены факты несоблюдения положений указанного приказа.

В 2017 году на оказание медицинской помощи методами заместительной почечной терапии и на мероприятия, связанные с трансплантацией органов, направлено 676 011,2 тыс. рублей или 1,34% от стоимости Территориальной

программы. Расходы бюджетных средств на предоставление мер социальной поддержки составили 107 064,4 тыс. рублей.

Медицинские организации нуждаются в модернизации оборудования. Фактический срок использования аппаратов «искусственная почка» превышает нормативное значение.

Результаты контрольного мероприятия указывают на необходимость усиления контроля за исполнением приказа министерства здравоохранения Красноярского края, регламентирующим оказание диализной помощи населению.

Предложения

Правительству Красноярского края:

принять меры по привлечению средств федерального бюджета на обеспечение федеральных льготников лекарственными средствами;

организовать проведение анализа целесообразности предоставления меры социальной поддержки больным, страдающим хронической болезнью почек, по компенсации расходов на оплату проезда к месту проведения лечения гемодиализом и обратно, с учетом поручения Президента России по итогам специальной программы «Прямая линия с Владимиром Путиным» от 15.06.2017 (Правительству Российской Федерации совместно с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации рассмотреть вопрос об источниках финансового обеспечения предоставления услуги транспортировки пациентов, страдающих хронической почечной недостаточностью, от места их фактического проживания до места получения медицинской помощи методом заместительной почечной терапии (гемодиализ) и обратно);

рассмотреть вопросы расширения практики использования метода перитонеального диализа и организации мероприятий по раннему выявлению начальных стадий хронической болезнью почек в амбулаторных условиях.

Министерству здравоохранения Красноярского края:

внести изменения в Территориальную программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Красноярском крае на 2018 годы и плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденную постановлением Правительства Красноярского края от 26.12.2017 № 799-п, в части уточнения перечня медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы;

внести изменения в приказ министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг, регламентирующий организацию оказания населению Красноярского края диализной помощи;

с целью устранения коррупциогенного фактора обеспечить опубликование приказа министерства здравоохранения Красноярского края от 14.10.2015 № 651-орг в установленном порядке;

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

Отчет о результатах направлен Законодательному Собранию Красноярского края, Правительству Красноярского края. Министру здравоохранения Красноярского края, директору Территориального фонда обязательного медицинского страхования Красноярского края и главному врачу КГБУЗ «Краевая клиническая больница» направлены информационные письма о нарушениях, выявленных в ходе контрольного мероприятия.

**Экспертно-аналитическое мероприятие
«Проверка эффективности использования средств, направленных
на реализацию переданных полномочий Российской Федерации
по осуществлению федерального государственного лесного надзора
(лесной охраны)»**

Заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 27 июня 2018 г. № 13)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с планом работы Счетной палаты Красноярского края на 2018 год.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: министерство лесного хозяйства Красноярского края, КГКУ «Лесная охрана».

Анализируемый период деятельности: 2016-2017 годы.

**Нормативное правовое регулирование вопросов в области осуществления
федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)**

Полномочие по осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) является полномочием Российской Федерации в области лесных отношений, осуществление которого передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса.

В соответствии с Лесным кодексом, нормативное правовое регулирование вопросов, связанных с реализацией федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) осуществляют: Правительство Российской Федерации; уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Минприроды России); органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия Российской Федерации.

Основным документом, определяющим полномочия органов государственной власти Красноярского края в рассматриваемой сфере, является Закон Красноярского края от 18.06.2009 № 8-3427 «О полномочиях органов государственной власти края в сфере природопользования и охраны окружающей среды» (далее – Закон Красноярского края № 8-3427).

Контроль за правовым регулированием органами власти субъектов Российской Федерации вопросов, связанных с реализацией переданных полномочий в области лесных отношений (с правом направления предписаний об отмене нормативных правовых актов и о внесении в них изменений) осуществляет Рослесхоз.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что норматив патрулирования лесов при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае, установленный приказом Минприроды

России³⁷, многократно превышает нормативы других регионов Российской Федерации (в том числе регионов, входящих в состав Сибирского федерального округа).

Органами исполнительной власти края предложения по пересмотру установленных нормативов в Минприроды России не направлялись.

Таким образом, нагрузка на 1 государственного лесного инспектора в Красноярском крае создает риски неэффективного исполнения переданного полномочия.

Управление реализацией переданного на краевой уровень полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)

Органом исполнительной власти края, реализующим переданные полномочия Российской Федерации в сфере лесных отношений, является министерство лесного хозяйства Красноярского края (до июля 2016 года уполномоченным органом в рассматриваемой сфере являлось министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края).

Вопросы осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) отнесены к компетенции одного из заместителей министра лесного хозяйства, который также координирует, и контролирует деятельность: отдела государственного лесного надзора, пожарного надзора в лесах и противодействия незаконным рубкам; отдела регистрации и контроля за деятельностью пунктов приема и отгрузки древесины; краевого государственного казенного учреждения «Лесная охрана».

Структурным подразделением Минлесхоза края, непосредственно осуществляющим на землях лесного фонда федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), является отдел государственного лесного надзора, пожарного надзора в лесах и противодействия незаконным рубкам (далее – Отдел) в составе 37 человек (при установленной штатной численности – 39 штатных единиц).

В соответствии с приказом Минприроды края от 15.01.2014 № 1/6-о³⁸, на осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в проверяемом периоде уполномочено 32 сотрудника Отдела (82% от штатной численности), из которых 2 должности вакантны (главный специалист – государственный инспектор и главный специалист – государственный инспектор по Тасеевскому району).

³⁷ Приказ от 21.01.2014 № 21 «Об утверждении нормативов патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)».

³⁸ Приказ министерства природных ресурсов и экологии Красноярского края от 15.01.2014 № 1/6-о «Об утверждении перечня должностных лиц министерства лесного хозяйства Красноярского края (государственных лесных инспекторов), уполномоченных осуществлять федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)».

В соответствии с законодательством, а также правовыми актами, принятыми на федеральном и краевом уровнях, помимо должностных лиц Минлесхоза края, на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае уполномочены должностные лица КГКУ «Лесная охрана».

Краевое государственное казенное учреждение «Лесная охрана» – подведомственное Минлесхозу края учреждение, осуществляющее федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) в соответствии с пунктом 2.1 статьи 96 Лесного кодекса.

Расчет численности государственных лесных инспекторов, необходимой для осуществления государственного лесного надзора (лесной охраны), исходя из норматива патрулирования, установленного Минприроды России, показал, что патрулирование, должны осуществлять 654 государственных лесных инспектора. Фактически осуществляют 100 инспекторов (в 6,5 раза ниже норматива).

Нагрузка на 1 государственного лесного инспектора в Красноярском крае), при нормативе – 242,5 тыс. га составила 1 587,4 тыс. га ($158\,743,6 / 100 = 1\,587,4$).

В условиях значительной нормативной и фактической нагрузки на лиц, уполномоченных на осуществление указанной деятельности в Красноярском крае, отмечается наличие вакансий по должностям, уполномоченным на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны): уровень укомплектованности кадрами в Красноярском крае, в 2016 и 2017 годах составил 96,2% и 94,3% соответственно.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено дублирование функций, закрепленных за государственными гражданскими служащими Минлесхоза края и сотрудниками КГКУ «Лесная охрана»: в анализируемом периоде более 20 государственных гражданских служащих – сотрудников Минлесхоза края, исполняли функции, аналогичные функциям государственных лесных инспекторов Учреждения – проведение плановых и внеплановых проверок в лесах.

В крае не регламентированы процедуры установления маршрутов патрулирования лесов (далее – маршруты): в Порядке проведения мероприятий по контролю (патрулированию) на землях лесного фонда, расположенных на территории Красноярского края, утвержденном приказом Минлесхоза края от 18.04.2017 № 443-од (далее – Порядок) не определены критерии, по которым осуществляется установление маршрутов, периодичность их утверждения, а также протяженность и периодичность патрулирования.

В нарушение требований Порядка не определены и не утверждены маршруты патрулирования на 4 квартал 2017 года.

Функции по контролю за исполнением приказа от 18.04.2017 № 443-од «Об утверждении Порядка проведения мероприятий по контролю (патрулированию)

на землях лесного фонда, расположенных на территории Красноярского края» Минлесхозом края не закреплены.

В нарушение Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а также Порядка формирования государственного задания в отношении краевых государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 09.10.2015 № 539-п, за КГКУ «Лесная охрана» закреплены функции по контролю за выполнением государственных заданий краевыми государственными бюджетными учреждениями (лесничествами).

Установлены недостатки должностных регламентов сотрудников, уполномоченных на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае.

Должностные регламенты государственных лесных инспекторов Минлесхоза края разработаны без учета статьи 96 Лесного кодекса.

Не реализовано предусмотренное статьей 96 Лесного кодекса Российской Федерации право должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) в Красноярском крае, на ношение, хранение и применение специальных средств, служебного оружия (вопрос рассматривался органами власти края еще в 2013 году, в связи с чем Службой по контролю в сфере природопользования Красноярского края издан соответствующий приказ³⁹, который впоследствии не был исполнен).

Финансовое обеспечение полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае

Финансовое обеспечение полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае в анализируемом периоде осуществлялось за счет средств федерального и краевого бюджетов:

Источники финансирования	2016 год		2017 год	
	тыс. рублей	%	тыс. рублей	%
Федеральный бюджет (субвенции)	65 022,7	88,5	71 730,9	90,7
Краевой бюджет	8 420,2	11,5	7 347,6	9,3
Итого	73 442,9	100,0	79 078,5	100,0

Полномочие Российской Федерации по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) обеспечено финансированием не в полном объеме: средства краевого бюджета в общем объеме финансирования составили: в 2016 году – 11,5 %, в 2017 году 9,3%.

³⁹ Приказ службы по контролю в сфере природопользования Красноярского края от 25.06.2013 № СПР/Л-0191-ОС.

В соответствии с предоставленной Минлесхозом края информацией, на реализацию полномочия по осуществлению государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае, с учетом необходимости доведения численности государственных лесных инспекторов до установленного норматива, а также их материально-технического обеспечения, дополнительно требуется не менее 350,0 млн рублей в год.

Органами власти края не приняты надлежащие меры по увеличению объема финансирования переданного полномочия за счет средств федерального бюджета: обращения в Рослесхоз о выделении средств нераспределенного резерва (с представлением документов, обосновывающих размер запрашиваемых средств) в анализируемом периоде не направлялись.

Анализ государственной программы Красноярского края «Развитие лесного хозяйства»

Расходы на реализацию полномочия по осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае включены в государственную программу Красноярского края «Развитие лесного хозяйства».

Расходы на осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) отражены в подпрограмме «Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия» Государственной программы Красноярского края «Развитие лесного хозяйства».

Наименования мероприятий по осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), реализуемых в рамках государственной программы, не обеспечивали открытость, информативность и доступность данных, поскольку не отражали содержания переданных полномочий (например, мероприятие с наименованием «Выполнение отдельных полномочий в области лесных отношений за счет средств федерального бюджета», присутствовали в каждой из подпрограмм государственной программы).

В состав показателей государственной программы Красноярского края в 2016 году было включено 2 показателя, характеризующих результативность мероприятий по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), в 2017 году – 1 показатель.

При разработке показателей (индикаторов) государственной программы Красноярского края не учтены Методические рекомендации Минфина России: в госпрограмме учтен лишь 1 из 6 показателей оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, установленных постановлением Правительства Российской Федерации

Федерации от 06.03.2012 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений».

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что планирование значений показателей государственной программы осуществлялось без учета их фактических значений, достигнутых в предыдущие периоды:

при фактическом значении показателя «Отношение количества случаев с установленными нарушителями лесного законодательства к общему количеству зарегистрированных случаев нарушения лесного законодательства» в 2016 году – 88,0%, плановое значение на 2017 год установлено на уровне – 78,0 % (на 10 процентных пунктов ниже значения, достигнутого предыдущем году);

при фактическом значении показателя «Отношение суммы возмещенного ущерба от нарушителей лесного законодательства к сумме нанесенного ущерба от нарушения лесного законодательства» в 2015 году – 14,8%, плановое значение на 2016 год установлено на уровне 11,2% (на 3,6 процентных пункта ниже значения, достигнутого в предыдущем году).

Анализ формирования и исполнения бюджетной сметы КГКУ «Лесная охрана»

Основной объем бюджетных средств, предусмотренных на финансовое обеспечение реализации полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае (76,6% – в 2016 году; 70,2% – в 2017 году), направлялся КГКУ «Лесная охрана» в соответствии с доведенными лимитами бюджетных обязательств и бюджетной сметой Учреждения:

Основная доля в структуре расходов КГКУ «Лесная охрана» в анализируемом периоде приходилась на оплату труда – более 80%.

В ходе проверки выявлены отдельные нарушения процедур подготовки согласования (визирования) и утверждения бюджетных смет, а также требований к их оформлению:

в нарушение приказа Минприроды края от 23.04.2014 № 1/325-од и приказа Минлесхоза края от 16.09.2016 № 182-од проекты бюджетных смет на 2016, 2017 годы (с пояснительной запиской и расчетами (обоснованиями) бюджетных ассигнований) Учреждением не составлялись;

неверно указаны даты бюджетных смет;

отсутствует дата утверждения бюджетной сметы на 2017 год.

отсутствуют должности и расшифровки подписей лиц, согласовавших бюджетные сметы; в смете 2016 года отсутствует дата согласования и другие.

Кроме того, на 2 рабочих дня нарушен срок внесения изменений в бюджетную смету: уведомление об изменении лимитов бюджетных обязательств получено Учреждением 18.04.2017, а документы представлены в Министерство лишь 27.04.2017, т.е. через 7 рабочих дней с даты получения уведомления (вместо установленных 5 рабочих дней).

Анализ кассового и фактического исполнения расходов КГКУ «Лесная охрана» показал, что финансирование расходов учреждения в анализируемом периоде производилось в соответствии с Законом о краевом бюджете, государственной программой Красноярского края «Развитие лесного хозяйства» и сводной бюджетной росписью.

Исполнение расходов Учреждения на уровне 100 % обусловлено многократными корректировками бюджетных смет: в 2016 году бюджетная смета корректировалась – 7 раз, в 2017 году – 8 раз.

Анализ основных результатов деятельности органов государственной власти Красноярского края по реализации переданного на краевой уровень полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)

В 2017 году, по сравнению с 2016 годом, значительно сократилось количество проверок, проводимых в рамках осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае, при этом количество плановых проверок сократилось на 50%, внеплановых – на 86,4%.

Сокращение количества проверок обусловлено изменениями законодательства, в том числе ограничениями проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, введенными статьей 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Неисполнение планов проверок (в 2016 году план выполнен на 94,1%, в 2017 году – на 88,9%) обусловлено нарушением порядка их актуализации и некорректным отражением в отчетности данных о количестве запланированных мероприятий.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что, приказ Минлесхоза края от 10.02.2017 № 102-од «Об исключении из плана проверок» подписан заместителем министра лесного хозяйства с превышением возложенных на него полномочий.

В анализируемом периоде годовые планы проверок не актуализировались, на официальном сайте Министерства актуальные версии планов не размещались.

Отмечается низкий охват лесного фонда, расположенного на территории Красноярского края федеральным государственным лесным надзором (лесной охраной): в 2016 году 19,6%, в 2017 году – 21,4% от общей площади лесного фонда.

Анализ значений показателей, характеризующих осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), предусмотренных формами ведомственной отчетности 2-ОИП и 8-ОИП, в 2017 году, по сравнению с 2016 годом, показал следующее:

численность должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану) в Красноярском крае изменилась незначительно (увеличилась на 2 штатные единицы) и составила 106 штатных единиц;

наблюдается рост количества совершенных правонарушений лесного законодательства, в том числе объема незаконных рубок лесных насаждений: значения показателей увеличились на 28,7% и на 10,4% соответственно;

отмечается отрицательная динамика показателей, характеризующих эффективность работы по установлению лиц, виновных в совершении лесонарушений;

наблюдается увеличение объема возмещенного ущерба от совершенных правонарушений лесного законодательства на 48,7 %, при этом сумма добровольно возмещенного ущерба снизилась на 8,8 %, а сумма, ущерба, возмещенного по судебным решениям, увеличилась в 2,3 раза;

отмечается увеличение объема платежей за заготовку древесины, поступивших в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на 8,7 %.

Оценка эффективности деятельности органов государственной власти по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, производится Рослесхозом в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса.

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 Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» предусмотрено формирование рейтинга, отражающего эффективность осуществления субъектами Российской Федерации переданных полномочий. По группе критериев, характеризующих эффективность осуществления на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), Красноярский край в 2016 году занял 10 место, что по шкале оценки, установленной Рослесхозом, соответствует высокому уровню эффективности осуществления переданных полномочий. По состоянию на 01.06.2018 оценка

эффективности осуществления переданных полномочий за 2017 год Рослесхозом не произведена.

По 2 из 6 критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений зафиксирована отрицательная динамика (в 2017 году, по сравнению с 2016 годом).

Оценка коррупционных рисков

Минлесхозом края не регламентированы процедуры установления маршрутов патрулирования лесов (далее – маршруты): в Порядке проведения мероприятий по контролю (патрулированию) на землях лесного фонда, расположенных на территории Красноярского края, не определены критерии, по которым осуществляется установление маршрутов, периодичность их утверждения, а также протяженность и периодичность патрулирования.

Выявлено дублирование полномочий должностных лиц по утверждению актов лесопатологических обследований лесных насаждений.

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Полномочие по осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) является полномочием Российской Федерации в области лесных отношений, осуществление которого передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса.

Органом исполнительной власти края, реализующим переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, является Министерство лесного хозяйства Красноярского края (до июля 2016 года – министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края).

В целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий в крае создано КГКУ «Лесная охрана».

Установленный Минприроды России для Красноярского края норматив патрулирования лесов многократно превышает нормативы других регионов Сибирского федерального округа и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), что создает риски неэффективного исполнения переданного на краевой уровень федерального полномочия.

Фактическая численность государственных лесных инспекторов в Красноярском крае составляет 100 человек. Нагрузка на 1 должностное лицо, осуществляющее государственный лесной надзор (лесную охрану), в 6,5 раз превышает нормативную (1 587,4 тыс. га при норме 242,5 тыс. га).

Дополнительная потребность (до расчетной по нормативу) составляет 554 человека.

Органами власти края не принимались надлежащие меры по взаимодействию с уполномоченными органами Российской Федерации по вопросам пересмотра установленных нормативов патрулирования и увеличению финансового обеспечения реализации переданного полномочия Российской Федерации.

Несмотря на значительную нормативную и фактическую нагрузку на одного государственного инспектора, отмечена неукомплектованность штата инспекторов (наличие вакансий).

Полномочие Российской Федерации по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) обеспечено финансированием не в полном объеме: ежегодная потребность в дополнительном финансировании за счет средств федерального бюджета составляет не менее 350,0 млн рублей.

Государственной программой Красноярского края «Развитие лесного хозяйства» установлены заниженные плановые значения показателей, характеризующих результативность осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны). Не включены в госпрограмму показатели, характеризующие эффективность деятельности по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации № 194.

Несмотря на положительную оценку Рослесхоза, установлены факты, свидетельствующие о недостаточной эффективности реализации на краевом уровне переданного полномочия. Отмечается низкий охват земель лесного фонда федеральным государственным лесным надзором: в 2016 году 19,6% от общего объема, в 2017 году – 21,4%. Снижается объем возмещенного ущерба от нарушений лесного законодательства в общем объеме выявленных нарушений. Растет количество неустановленных лиц, совершивших правонарушения лесного законодательства Российской Федерации.

Предложения

Министерству лесного хозяйства Красноярского края:

устранить недостатки нормативного правового регулирования реализации полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) в Красноярском крае;

обеспечить эффективное взаимодействие с уполномоченными органами Российской Федерации по вопросам пересмотра установленных нормативов патрулирования и увеличению финансового обеспечения реализации переданного полномочия Российской Федерации;

внести изменения в государственную программу Красноярского края «Развитие лесного хозяйства» с учетом отражения в ней приоритетов

государственной политики Российской Федерации в сфере осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) и пересмотра показателей, характеризующих эффективность деятельности органов власти края по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны);

пересмотреть организационную и функциональную структуру Министерства и КГКУ Лесная охрана с целью исключения дублирования функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), выполняемых инспекторами отдела государственного лесного надзора, пожарного надзора в лесах и противодействия незаконным рубкам и инспекторами КГКУ Лесная охрана; исключения функций по контролю за исполнением государственных заданий лесничествами из видов деятельности КГКУ Лесная охрана;

принять меры по обеспечению полной укомплектованности инспекторского состава, реализующего функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны);

усилить контроль за соблюдением установленных процедур подготовки согласования (визирования) и утверждения бюджетных смет КГКУ «Лесная охрана», а также требований к их оформлению;

обеспечить актуальность плана мероприятий, проведенных в рамках осуществления федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

КГКУ «Лесная охрана»:

усилить контроль за соблюдением установленных процедур подготовки согласования (визирования) и утверждения бюджетных смет КГКУ «Лесная охрана», а также требований к их оформлению;

принять меры по обеспечению полной укомплектованности инспекторского состава, реализующего функции по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).